

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

Les
Dépenses communales en France
depuis 1912

notamment dans le Budget de la Ville de Bergerac

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le Jeudi 11 Mai 1933, à 15 heures,

PAR

H. AUDOYER

BORDEAUX

IMPRIMERIE-LIBRAIRIE DE L'UNIVERSITÉ

Y. CADORET, DELMAS, SUCCESSEUR

6, Place Saint-Christoly

1933



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

Les

Dépenses communales en France

depuis 1912

notamment dans le Budget de la Ville de Bergerac

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le Jeudi 11 Mai 1933, à 15 heures,

PAR

H. AUDOYER

BORDEAUX

IMPRIMERIE-LIBRAIRIE DE L'UNIVERSITÉ

Y. CADORET, DELMAS, SUCCESSEUR

6, Place Saint-Christoly

1933

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PROFESSEURS HONORAIRES :

MM. SAUVAIRE-JOURDAN, * I.; LESCURE, * I., ‡;
DE BOECK, *, * I.; NOAILLES, * A.

- MM. FERRON, *, * I., *Doyen*, professeur de *Droit commercial*.
BENZACAR, *, * I., professeur d'*Economie politique*.
FERRADOU, * I., *Assesseur du Doyen*, professeur d'*Histoire du droit* et chargé d'un cours d'*Histoire du droit privé* (Diplômes d'études supérieures).
MARIA, * I., professeur de *Droit romain*.
MARGAT, * I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).
BONNECASE, * I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit maritime* (3^e année).
PALMADE, * A., ‡, professeur de *Droit civil*.
VIZIOZ, * I., professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Diplôme d'études supérieures).
RONNARD, *, * I., ‡, professeur de *Droit administratif* et chargé d'un cours de *Droit constitutionnel comparé* (Diplôme d'études supérieures).
POPLAWSKI, *, * I., professeur de *Droit criminel* et chargé d'un cours de *Législation industrielle*.
BOYÉ, * A., ‡, professeur de *Droit romain*.
MOUNIER, * I., professeur d'*Économie politique*, chargé d'un cours d'*Histoire des doctrines économiques* (Diplôme d'études supérieures).
BIBIÉ, *, ‡, professeur de *Droit international public*.
RÉGLADE, professeur de *Droit constitutionnel et administratif*.
GARRIGOU-LAGRANGE, professeur d'*Economie politique* et *Science financière*, chargé d'un cours de *Législation coloniale* (3^e année).
LABORDE-LACOSTE, * I., professeur à la Faculté de droit d'Aix, chargé d'un cours de *Droit civil* (Licence), des cours de *Droit civil* (Capacité) et d'un cours d'*Enregistrement*.
HUBRECHT, * A., professeur à la Faculté de droit de Dijon, chargé d'un cours de *Droit romain* (Licence 1^{re} année), et d'un cours d'*Histoire du droit public* (Diplômes d'études supérieures).

M. ARTIGUELONG, *Secrétaire*.

M^{me} COSTES, * A., *Secrétaire adjointe*.

M^{me} SOUBIE, *Bibliothécaire*.

COMMISSION DE LA THÈSE

- | | |
|-----------------------------------|---------------|
| MM. BENZACAR, professeur..... | Président. |
| BONNARD, professeur..... | } Suffragants |
| GARRIGOU-LAGRANGE, professeur.... | |



LES
DÉPENSES COMMUNALES EN FRANCE
DEPUIS 1912

NOTAMMENT DANS LE BUDGET DE LA VILLE DE BERGÉRAÇ

AVANT-PROPOS

Le problème des finances communales

Il y a un problème des finances locales. A vrai dire, ce problème est ancien, puisqu'il se posait dès avant la guerre lorsque fut étudiée et amorcée la réforme des impôts d'Etat, partiellement réalisée par la loi du 29 mars 1914 et complétée par la loi du 31 juillet 1917.

Si ce problème n'a pas été résolu encore, c'est sans doute la faute des circonstances, mais il faut aussi reconnaître que si les terribles événements qui se sont déroulés depuis 1914 ont retardé la solution nécessaire, ils l'ont aussi rendue singulièrement plus difficile et cependant plus urgente.

Car la question prend chaque année une acuité de plus en plus grande. Chaque année, le Congrès de l'Association nationale des Maires signale la détresse croissante des budgets communaux. Les revues, les périodiques divers,

les grands quotidiens, consacrent des articles à l'étude des finances locales. Le Parlement même a fini par s'émouvoir, et des interpellations ont été développées aux tribunes de la Chambre ⁽¹⁾ et du Sénat ⁽²⁾.

Enfin, un projet de loi portant réforme des finances départementales et communales a été déposé par le Gouvernement devant la Chambre des députés à la deuxième séance du 30 mars 1931; mais il est devenu caduc avant d'avoir été discuté.

Le problème est donc posé dans toute son ampleur et la nécessité d'une solution, l'urgence même de cette solution, ne font de doute pour personne de ceux qui, par profession, ou en raison de leur mandat, ou par simple intérêt de contribuable, s'intéressent à la question. Mais pour résoudre un problème, il ne suffit pas de le poser, même dans toute son ampleur, surtout lorsqu'il présente la complexité qu'on rencontre dès qu'il s'agit de finances publiques, et spécialement de finances locales. Cette matière est, en effet, tout particulièrement délicate et compliquée, par suite de l'enchevêtrement des intérêts de la collectivité générale et des collectivités locales.

Nous avons eu l'occasion de lire ou de parcourir un assez grand nombre d'articles de revues ou de journaux sur la réforme des finances locales; et nous avons pu remarquer que les auteurs songent surtout à la réforme des impôts

(1) Interpellation de M. Georges Bonnet, avec intervention notamment de MM. Marchandeu, Marquet, Paul Constans, de Monicault, de Tinguy du Pouet, Queuille (Déb. parl., Chambre 1930, séance 4 juill. 1930, p. 2043 et suiv.; et 2^e séance 11 juill., p. 3127 et suiv.).

(2) Interpellations de MM. Mario Rouston, Linyer, Mounié, Emile Sari, avec intervention notamment de MM. Cornudet, Caillaux, Charles Dumont, Louis Soulié (Déb. parl. Sénat 1930, séances 25, 27, 28 nov. et 2 déc. 1930, p. 1667 et suiv.).

locaux. C'est là, certes, un côté important de la question, mais ce n'en est qu'un côté, et il nous semble qu'il y a comme un défaut de méthode à l'examiner le premier. Un examen complet de ce problème des finances locales permet, en effet, de constater que la crise actuelle a ses causes non seulement dans les vices propres du système de nos impôts locaux, mais aussi dans une répartition défectueuse des dépenses publiques, et en particulier dans ce fait que les collectivités locales supportent — qu'elle qu'en soit la raison — des dépenses importantes qui devraient être à la charge de l'Etat.

Pour rechercher correctement le remède à la crise, il convient donc de mettre d'abord de l'ordre dans la maison, si l'on peut dire. En d'autres termes, pour résoudre le problème convenablement — nous ne disons pas aisément — il est nécessaire de le mettre convenablement en équation.

Cette « mise en équation » nous paraît comporter les étapes suivantes :

1° Rechercher d'abord quelles dépenses doivent logiquement incomber aux collectivités locales.

Cette recherche peut aboutir à des résultats différents selon le rôle que l'on veut réserver à ces collectivités.

2° Cette recherche étant faite, et la liste des dépenses que doivent assumer départements et communes étant établie, il sera possible de déterminer d'une façon rationnelle, compte tenu de la théorie adoptée sur le rôle des collectivités locales, les ressources dont l'Etat devra leur laisser la disposition.

Et si l'on objectait que les collectivités doivent, comme les particuliers, limiter leurs dépenses aux ressources dont elles disposent, nous répondrions que ce principe, pour

excellent qu'il soit lorsqu'il s'agit des individus, n'est que d'une application relative lorsqu'il s'agit de groupements. L'existence de toute société, même limitée au cadre d'une petite commune, implique le fonctionnement de certains services généraux, par exemple de police, de sécurité extérieure, d'hygiène et de salubrité publiques dont les frais doivent être supportés par tous les membres du groupement. Il convient donc d'organiser d'abord ces services de manière à en obtenir le maximum d'utilité avec le minimum de dépenses : ces dépenses seront ensuite réparties entre les individus composant la société d'après le mode qui paraîtra le plus convenable.

Mais c'est là une question dont la discussion complète dépasserait singulièrement les limites de la modeste contribution que nous voudrions essayer d'apporter à l'étude des finances locales. Nous nous bornerons du reste à étudier les dépenses communales depuis 1912, et spécialement dans le budget de la ville de Bergerac.

Notre travail comprendra trois parties :

- 1° Les dépenses communales en général;
 - 2° Variation des dépenses du budget de la ville de Bergerac de 1912 à 1934;
 - 3° Projet du Gouvernement relatif aux dépenses communales, et conclusion.
-

PREMIÈRE PARTIE

Les dépenses communales en général

INTRODUCTION

Lorsqu'on veut essayer de dresser une liste méthodique des dépenses d'une commune, plusieurs modes de classement viennent à l'esprit, on a le choix entre plusieurs cadres :

a) Dépenses imposées par la loi, c'est-à-dire obligatoires, et dépenses que, dans les limites légales, le Conseil municipal est libre de faire ou de ne pas faire, c'est-à-dire dépenses facultatives;

b) Cadre du budget communal lui-même, tracé par l'administration supérieure et comprenant : dépenses ordinaires, dépenses extraordinaires, dépenses supplémentaires (qui peuvent être ordinaires ou extraordinaires);

c) Dépenses faites dans l'intérêt même de la collectivité communale et dépenses qui, payées par cette collectivité parce que la loi en décide ainsi, devraient, en toute équité, être supportées par l'Etat ou le département.

Ces divers classements se pénètrent d'ailleurs mutuellement : une dépense ordinaire peut être obligatoire ou facultative, une dépense obligatoire peut être ordinaire ou extraordinaire.

La loi municipale du 5 avril 1884, dont le chapitre III est consacré au budget communal, divise ce budget en ordinaire et extraordinaire, et énumère de façon précise, sous les articles 133 et 134, les recettes ordinaires et les recettes extraordinaires. Pour les dépenses, par contre, l'article 135 se borne à indiquer les caractères des dépenses ordinaires (annuelles et permanentes) et des dépenses extraordinaires (accidentelles ou temporaires), mais ne tente aucune énumération dans l'une ou l'autre catégorie.

La raison en est certainement que le caractère d'une même dépense peut varier suivant l'importance de la commune : dans une petite commune ne possédant comme édifices municipaux que l'église et l'école avec la mairie, une grosse réparation sera sans nul doute une dépense extraordinaire ne se répétant qu'à intervalles éloignés. Dans une grande ville au contraire, où les édifices municipaux sont importants et nombreux, la réfection d'une toiture par exemple pourra être nécessaire chaque année dans un bâtiment ou un autre : cette dépense devient annuelle et permanente, donc ordinaire. Il semble que la division des communes en grandes communes et petites communes, à l'exemple de certaines législations étrangères, aurait permis de tenter pour chaque catégorie de classer les dépenses obligatoires en dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires.

Nous reprendrons tout à l'heure cette question des dépenses ordinaires et extraordinaires.

L'article 135 de la loi de 1884 ayant ainsi défini les dépenses du budget ordinaire et celles du budget extraordinaire, l'article 136 envisage immédiatement l'ensemble des dépenses communales sous un autre angle et établit la liste des dépenses obligatoires : c'est cette liste que nous allons examiner rapidement.

CHAPITRE PREMIER

DEPENSES OBLIGATOIRES ET DEPENSES FACULTATIVES

Les dépenses obligatoires sont celles que la loi met à la charge des communes, en instituant une procédure destinée à rendre l'obligation effective dans le cas où la négligence ou la mauvaise volonté des administrateurs locaux tendraient à éluder cette obligation.

Pour les dépenses facultatives, nous adopterons la formule que MM. Maspétiol et Laroque appliquent aux services administratifs ⁽¹⁾ : « Les dépenses facultatives ne peuvent être définies avec précision; ce sont toutes les dépenses qui ne sont ni obligatoires ni interdites. »

Les différences essentielles entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives sont les suivantes :

1° Les dépenses obligatoires, seules, peuvent faire l'objet d'une augmentation d'office du budget par l'autorité qui règle ce budget (rectification par inscription ou augmentation de crédits). Les dépenses facultatives ne peuvent donner lieu, quant aux rectifications d'office, qu'à des réductions de crédits (art. 148 L. 5 avril 1884);

2° Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office en vertu de l'article 149, il y est pourvu par le Conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office par un décret

(1) *La tutelle administrative*, par MM. Maspétiol et Laroque, auditeurs au Conseil d'Etat, p. 74 (Librairie du Recueil Sirey, 1930).

pris après avis du Conseil d'Etat (art. 149 mod. par Décr. 5 nov. 1926).

Au contraire, en aucun cas l'autorité chargée de régler le budget ne saurait employer la procédure de l'inscription d'office pour porter au budget d'une commune un crédit correspondant à une dépense facultative. Mais lorsqu'une dépense facultative a été inscrite au budget et que le service correspondant à cette dépense a été fait, le préfet pourrait, en cas de refus du maire, ordonnancer d'office (Cons. d'Etat, 26 mars 1915, *Commune de Pouzac*). En effet, il y a là, pour la commune, une obligation contractuelle.

Enfin la loi de 1884 renferme, sous l'article 145, la disposition suivante : « Lorsque le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses, soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires, les allocations portées audit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure. »

Cette disposition laisse aux conseils municipaux une grande latitude pour l'emploi des excédents de recettes ordinaires sur l'ensemble des dépenses obligatoires.

Examinons maintenant, rapidement, les deux catégories de dépenses.

SECTION PREMIERE

DÉPENSES OBLIGATOIRES

§ 1. — La loi du 5 avril 1884.

La loi du 5 avril 1884 contient, sous l'article 136, l'énumération des dépenses qui sont obligatoires pour les communes. Cette énumération comprend 20 paragraphes que

nous citerons seulement, car le commentaire de chacun d'eux nous entraînerait hors des limites de cette étude. Ce commentaire existe d'ailleurs très complet dans l'ouvrage de M. Morgand : *La Loi municipale*.

1° L'entretien de l'hôtel de ville, ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu.

2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département; les frais d'abonnement au *Journal officiel*, édition des communes, et, pour les communes chefs-lieux de canton, les frais d'abonnement et de conservation du *Bulletin des lois*.

3° Les frais de recensement de la population; ceux des assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des cartes électorales.

4° Les frais des registres de l'état civil et des livrets de famille et la portion de la table décennale des actes de l'état civil à la charge des communes.

5° Le traitement du receveur municipal ⁽²⁾, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception.

6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune.

7° Les pensions à la charge de la commune lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées.

(2) Il faut ajouter : « Et les frais de gestion de la recette municipale » dans les communes qui ont un receveur spécial. Ces frais, qui étaient autrefois à la charge du receveur dans la limite du quart de son traitement, ont été mis à la charge des collectivités locales par le décret du 29 juin 1929. Dans les communes qui n'ont pas de receveur spécial, ils sont encore à la charge du receveur (c'est-à-dire du percepteur receveur municipal).

8° Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les communes chefs-lieux de canton.

9° Les dépenses relatives à l'instruction publique conformément aux lois.

10° Le contingent assigné à la commune conformément aux lois dans la dépense des enfants assistés et des aliénés.

11° et 12° (Dispositions relatives aux cultes abrogées par L. 9 déc. 1905).

13° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique.

14° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement;

15° Les frais et dépenses des conseils de prud'hommes pour les communes comprises dans le territoire de leur juridiction et proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection, et les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures pour les communes où elles existent.

16° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux.

17° L'acquittement des dettes exigibles.

18° Les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi.

19° Dans les colonies régies par la présente loi : le traitement du secrétaire et des employés de la mairie; les contributions assises sur les biens communaux; les dépenses pour le service de la milice qui ne sont pas à la charge du Trésor.

20° Les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la présente loi, et généralement toutes les dé-

penſes miſes à la charge des communes par une diſpoſition de loi.

En rapprochant cette liſte de celle qui figure ſous l'article 30 de la loi municipale du 18 juillet 1837, on conſtate que toutes deux contiennent les mêmes dépenses à quelques exceptions près : d'une part, la liſte de 1837 mentionne les dépenses de la garde nationale qui n'exiſtent plus en 1884; d'autre part, la loi de 1884 prévoit les dépenses des chemins vicinaux, alors que la loi de 1837 eſt muette ſur ce point important. Cependant la loi du 21 mai 1836, alors toute récente, confirmant le décret du 14 décembre 1789 et la loi du 28 juillet 1824, fait de l'entretien des chemins vicinaux légalement reconnus une dépense obligatoire pour les communes et, allant plus loin que la législation antérieure, elle met à la diſpoſition du préfet des moyens de contrainte en cas de négligence de l'administration municipale. Il eſt aſſez curieux que la loi de 1837 ſemble ignorer la loi de 1836 et ne viſe les dépenses des chemins vicinaux que d'une façon indirecte dans l'avant-dernier alinéa de l'article 30 qui déclare obligatoires « généralement toutes les autres dépenses miſes à la charge des communes par une diſpoſition de loi », formule qui paſſera plus tard ſans changement dans l'article 136 de la loi de 1884, ſous le paragraphe 20, à la ſuite des dépenses occasionnées par l'application de l'article 83 de la même loi (cas où le préfet agit par lui-même ou par un délégué ſpécial lorsque le maire refuſe ou néglige de faire un des actes qui lui ſont preſcrits par la loi).

Une lecture quelque peu attentive de cette liſte des dépenses obligatoires permet de remarquer qu'elle eſt établie ſans grande méthode et que les dépenses y ſont énumérées un peu au haſard, car il arrive que des dépenses extra-

ordinaires sont placées au milieu des dépenses ordinaires, et parfois dans le même paragraphe :

Les dépenses des alinéas 1 et 2 sont ordinaires. Il en est de même de celles de l'alinéa 3, qui sont habituellement rangées dans les dépenses ordinaires, notamment par Dalloz (*Traité pratique de Droit municipal*, v^o *Dépenses communales*, n^{os} 10 et 11).

Dans l'alinéa 4 nous trouvons les frais des registres de l'état civil et des livrets de famille (dépenses ordinaires) et la portion des tables décennales des actes de l'état civil à la charge des communes (dépense extraordinaire, semble-t-il, puisque ces tables sont décennales : le caractère d'annualité fait défaut). L'alinéa 13 déclare obligatoires les dépenses de clôture des cimetières (dépense extraordinaire), leur entretien (dépense ordinaire) et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements (dépense extraordinaire).

Sous l'alinéa 14, nous trouvons les frais d'établissement des plans d'alignement et de nivellement (dépense extraordinaire) et de leur conservation (dépense ordinaire).

D'autre part, cette énumération ne suit pas l'ordre adopté par le cadre imprimé de budget qui est fourni par les préfectures aux communes.

Enfin, il est permis de regretter que le législateur n'ait pas cru devoir pousser plus loin la liste des dépenses obligatoires avant de recourir à la formule du paragraphe 20 : « Toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi. » Il eût été commode et utile, en effet, de trouver dans la loi municipale une énumération aussi complète que possible des dépenses obligatoires à la charge des communes. Faute de cette énumération, les administrateurs communaux sont souvent contraints

à des recherches longues et difficiles pour se renseigner sur le caractère d'une dépense et sur l'étendue des obligations de leur commune.

Cette liste, établie en 1884, serait d'ailleurs bien incomplète de nos jours, car nombreux sont les textes qui ont imposé aux communes des dépenses obligatoires nouvelles, et le nombre de ces textes s'accroît chaque année.

Il serait très difficile de donner une nomenclature complète de ces dépenses qui résultent de lois spéciales. Nous essaierons d'indiquer les principales et tout d'abord celles qui, déjà connues en 1884, auraient pu être rappelées dans la loi municipale. Nous citerons en suivant l'ordre chronologique et en donnant quelques brèves indications pour chacune de ces dépenses. Nous essaierons, après cette rapide énumération, de proposer un classement méthodique des dépenses obligatoires.

§ 2. — Lois antérieures à 1884.

1° *Eclairage et chauffage des corps de garde des troupes de passage* (art. 20 L. 1^{er} févr. 1791).

2° *Frais de visite des fours et cheminées* (L. 28 sept. 1791).

3° *Etablissement et entretien d'une chambre ou dépôt de sûreté*, pour recevoir les individus qui doivent être conduits devant les magistrats instructeurs ou dans une maison d'arrêt (L. 28 germinal an VI).

4° *Frais de voyage et de séjour d'indigents envoyés aux eaux thermales*, à la double condition que les établissements de secours à domicile de la commune n'aient pas assez de ressources pour supporter ces frais, et que le voyage ait été autorisé par la municipalité (Arr. 29 floréal an VII).

5° *Frais annuels de mise à jour des matrices cadastrales*, en raison des mutations survenues parmi les propriétaires (L. 3 frimaire an VII, art. 31 et suiv.).

6° *Subvention aux hospices dans les communes de plus de 5.000 habitants* (L. 11 frimaire an VII, art. 9). — La question de savoir si cette dépense est obligatoire ou facultative est controversée. En effet, les articles 9 et suivants de la loi du 11 frimaire an VII (sur le mode d'administration des recettes et des dépenses départementales municipales et communales) mettent à la charge des municipalités de canton les sommes nécessaires pour compléter le fonds d'entretien des hospices; dans les communes formant à elles seules un canton, c'est-à-dire comptant au moins 5.000 habitants, ces sommes faisaient partie des dépenses municipales et communales réunies. Les petites communes, qui n'ont pas succédé à cet égard aux charges des municipalités de canton, ne peuvent être obligées actuellement de subventionner les hospices; mais on pourrait soutenir que les communes de 5.000 habitants et plus sont encore tenues de l'obligation édictée par la loi du 11 frimaire an VII.

M. Gabriel Desbats, dans sa remarquable thèse sur *Le budget municipal* (Bordeaux, 1894), indique la controverse et paraît disposé à admettre l'obligation (n° 524, p. 347).

Cependant, M. Morgand⁽³⁾ mentionne ces subventions comme seulement facultatives, adoptant ainsi l'opinion de la circulaire ministérielle du 7 août 1846 qui, énumérant les dépenses facultatives les plus usitées, y comprend les « fonds accordés aux hospices ». Nous inclinons

(3) *La loi municipale*, 10^e éd., 1923, t. II, n° 1809. Une note indique la controverse sur le caractère de ces subventions.

à croire que cette dépense est encore obligatoire pour les communes de 5.000 habitants et plus.

7° *Frais d'inhumation des personnes trouvées mortes sur la voie publique* (Décr. 23 prairial an XII, art. 26 L. 5 avril 1884, art. 93; Décr. 27 avril 1889, art. 10 et 11). A défaut de la famille, la commune est tenue de pourvoir à la sépulture des personnes décédées sur son territoire, sauf à réclamer contre qui de droit le remboursement de la dépense (Décr. 27 avril 1889, art. 11).

8° *Logement du président des assises* dans les villes, non chefs-lieux de cours d'appel, où se tiennent les assises (Décr. 27 févr. 1811, art. 13; Cons. d'Etat, 13 déc. 1869, *Lebon*, 1869, p. 356).

9° *Frais d'instances judiciaires*. — Le décret du 18 juin 1811, portant tarif général des frais de justice en matière criminelle, assimilait les communes aux parties civiles dans les procès instruits à leur requête ou même d'office pour crimes ou délits contre leurs propriétés (Décr. 18 juin 1811, art. 158). Elles étaient donc tenues, par application de l'article 157 du même décret, des frais d'instruction, expédition et signification des jugements, sauf leur recours contre les prévenus ou accusés qui seraient condamnés et contre les personnes civilement responsables du délit. Elles étaient même tenues de la consignation préalable prévue par l'article 160 du même décret. Une exception à la règle des articles 157 et 158 était cependant prévue par l'article 107 du Code forestier pour les délits ou contraventions commis dans les bois des communes.

Une loi du 23 octobre 1919 a ajouté au Code d'instruction criminelle un article 644, qui prévoit qu'un règlement d'administration publique déterminera les frais qui devront

être désormais compris sous la dénomination de frais de justice criminelle, en établira le tarif..., etc., et réglera tout ce qui touche aux frais de justice en matière criminelle. L'article 2 de la même loi abroge le décret du 18 juin 1811 dans les termes suivants : « A compter du jour de la promulgation (*sic*) de ce règlement d'administration publique seront abrogés : le décret du 18 juin 1811, la loi du 19 mars 1907, complétée par la loi du 17 juillet 1908, et toutes autres dispositions contraires à celles dudit règlement d'administration publique. » Le règlement d'administration publique ainsi annoncé est constitué par le décret du 5 octobre 1920, dont l'article 163 est ainsi conçu : « Sont assimilés aux parties civiles, sauf en ce qui concerne la consignation préalable : 1° toute administration publique, relativement aux procès suivis soit à sa requête, soit d'office et dans son intérêt; 2° les départements, les communes et les établissements publics dans les procès instruits à leur requête ou d'office pour délits contre leurs domaines publics ou privés. » L'article 169 abroge expressément « toutes autres dispositions contraires au présent décret ». Il semble bien que ces termes généraux abrogent l'exception portée en faveur des communes par l'article 107 du Code forestier. Par contre, les communes ne sont plus astreintes à la consignation préalable réorganisée par l'article 151 du décret du 5 octobre 1920.

10° *Frais de locaux et de carnets et registres nécessaires à l'administration et à la comptabilité des sociétés de secours mutuels.* — Cette obligation, édictée par la loi du 15 juillet 1850 (art. 8) en faveur des sociétés de secours mutuels autorisées, a été étendue par l'article 9 du décret du 26 mars 1852 aux sociétés approuvées; elle est repro-

duite par l'article 18 de la loi du 1^{er} avril 1898 en faveur des seules sociétés de secours mutuels approuvées ou reconnues d'utilité publique (art. 33), mais non en faveur des sociétés libres.

Une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 2 juillet 1855 (*Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, 1855, p. 164) contient l'énumération suivante des imprimés à la charge des communes :

1° Le registre matricule; 2° le journal du trésorier; 3° le registre des procès-verbaux; 4° les livrets de sociétaire; 5° la feuille de visite; 6° le diplôme; 7° le registre pour l'inscription des diplômes (liste établie par les arrêtés ministériels des 5 janvier et 16 avril 1853).

La dépense est évaluée, dans la même circulaire, à 100 francs pour une société de 100 membres, soit 1 franc par membre. L'obligation de fournir une salle de réunion ne comporte guère de frais, car il y a toujours, depuis la loi de 1884, au moins une salle pour la mairie, où peuvent être tenues les réunions.

11° *Dépenses des corps de sapeurs-pompiers.* — L'article 97 de la loi du 5 avril 1884 déclare que « la police municipale... comprend notamment... le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, etc. ».

En vertu de cette disposition, les communes peuvent faire créer des corps de sapeurs-pompiers dans les conditions précisées par le décret du 10 novembre 1903. L'organisation du corps est réglée par arrêté préfectoral, après que la commune a justifié qu'elle possède un matériel de secours suffisant, ou qu'elle est en mesure de l'acquérir, et qu'elle a pris l'engagement, à défaut de ressources

annuelles ayant cette affectation spéciale, de subvenir pendant quinze années au moins aux dépenses énumérées à l'article 36 du décret.

Ces dépenses sont fixées ainsi par le décret du 18 avril 1914, modifiant celui du 10 novembre 1903 :

a) Frais de la tenue de feu pour les officiers, sous-officiers, caporaux et sapeurs, et frais d'achat de tambours et clairons;

b) Loyer, entretien, chauffage, éclairage et ameublement des postes et du local servant aux réunions du Conseil d'administration de la compagnie;

c) Loyer du local où sont remisées les pompes; entretien des pompes et des accessoires;

d) Frais des registres, livrets, papiers, contrôle, et menus frais de bureau;

e) Réparations, entretien et prix des armes détériorées ou détruites, sauf recours contre les sapeurs-pompiers;

f) Frais de réintégration des armes, s'il y a lieu, dans les arsenaux de l'Etat;

g) Pensions et secours à la charge des communes.

Ces diverses dépenses semblent bien être des dépenses obligatoires. Il ne saurait y avoir aucun doute sur ce caractère pendant la durée de l'engagement pris par le Conseil municipal, conformément à l'article 3 du décret de 1903. Or, cet engagement se renouvelle de plein droit par périodes d'égale durée, à moins que le Conseil municipal n'ait décidé, dans les six mois précédant l'expiration d'une période, de ne pas renouveler son engagement.

Dans le cas où le Conseil municipal prendrait une telle décision, la dépense cesserait d'être portée au budget et le préfet ne pourrait pas la rétablir d'office (Cons. d'Etat, 23 janv. 1891, D. P., 92. 3. 76). Cette dépense perd donc

ainsi son caractère obligatoire, qui est incontestable tant que dure l'engagement.

12° *Dépenses de statistiques*. — Un décret du 1^{er} juillet 1852 crée des commissions de statistique cantonale et décide : « Les dépenses de matériel auxquelles pourront donner lieu leurs travaux seront à la charge de la commune chef-lieu de canton » (art. 22). Mais ce décret de 1852 n'a pas force de loi, et ces dépenses ne semblent pas obligatoires. D'autre part, le décret du 27 août 1902 sur les commissions de statistique agricole fait une obligation pour les maires de tenir un registre des cultures dont le modèle est arrêté par le ministre de l'Agriculture, et de compléter, chaque année, des questionnaires nécessaires à la statistique agricole annuelle, sans dire qui paiera les frais du registre des cultures, ni du registre des délibérations de la commission communale. Le même décret de 1902 (art. 5 et 6) décide que le secrétaire de la mairie remplit les fonctions de secrétaire de la commission communale de statistique agricole, tient un registre des procès-verbaux des séances et prend soin des archives, qui sont déposées à la mairie. Il y a là une dépense mise à la charge de la commune d'une façon indirecte, puisque le temps consacré par le secrétaire de la mairie à ces divers travaux — du reste peu importants (car les commissions de statistique agricole ont une vie... très ralentie) — est évidemment pris sur les heures de travail payées par la commune.

13° *Travaux pour la protection des villes contre les inondations* (L. 28 mai 1858). — Une loi du 28 mai 1858 prescrit l'exécution par l'Etat des travaux nécessaires pour mettre les villes à l'abri des inondations. Le décret qui autorise les travaux fixe en même temps la répartition

des dépenses entre l'Etat, les départements, les communes et les propriétaires intéressés, en tenant compte de leur intérêt respectif à l'exécution des travaux (art. 1^{er} et 2).

Les taxes ainsi fixées sont recouvrées en vertu de rôles rendus exécutoires par le préfet. La part de dépense mise à la charge des communes est inscrite au budget communal et est une dépense obligatoire (L. 28 mai 1838, art. 4).

14° *Dépenses de mise en valeur des marais et terres incultes.* — La propriété des marais est soumise à des règles particulières, déclare l'article 1^{er} de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais et toujours en vigueur. Et la loi du 28 juillet 1860 sur les marais et terres incultes appartenant aux communes précise :

« Seront desséchés, assainis, rendus propres à la culture ou plantés en bois les marais ou les terres incultes appartenant aux communes ou sections de communes, dont la mise en valeur aura été reconnue utile. » (Art. 1^{er} L. 28 juill. 1860.)

Au cas de refus ou d'abstention du Conseil municipal, les travaux sont exécutés, aux frais de la commune ou de la section de commune, par les soins de l'Etat qui fait au besoin les avances nécessaires et les récupère, en principal et intérêts, au moyen de la vente publique d'une partie des terrains améliorés, opérée par lots s'il y a lieu (art. 4 L. 1860). La commune peut s'exonérer de toute répétition de la part de l'Etat en faisant l'abandon de la moitié des terrains mis en valeur (art. 5).

Ainsi, il y a bien dépense obligatoire, mais la loi de 1860, au lieu de recourir à l'inscription d'office de la dépense au budget de la commune, cependant prévue par la loi du 18 juillet 1837 (art. 39), recourt à l'aliénation d'office : les lots sont aliénés en vente publique par l'Admi-

nistration des Domaines en présence du receveur municipal et jusqu'à concurrence de la créance de l'Etat. Les prix de vente sont recouvrés par l'Administration des Domaines; toutefois, lorsque le produit de la vente excède le montant des avances de l'Etat, cet excédent est perçu par le receveur municipal (Décr. 6 févr. 1861, art. 20).

15° *Restauration des terrains en montagne* (L. 4 avril 1882 et D. 11 juill. même année; LL. 16 août 1913 et 6 janv. 1933). — Cette restauration peut comprendre tantôt le reboisement, tantôt le gazonnement, tantôt l'exécution de travaux d'art. Elle est, suivant les circonstances, obligatoire ou facultative. Lorsqu'elle est obligatoire, les travaux à effectuer doivent être déclarés d'utilité publique par une loi.

Ils sont exécutés par les soins de l'administration (exceptionnellement par les propriétaires) et aux frais de l'Etat. Les propriétaires peuvent conserver la propriété de leurs terrains en s'engageant à exécuter les travaux et à pourvoir à leur entretien sous le contrôle de l'administration forestière. Cette prescription est applicable aux communes propriétaires de terrains. Faute par le Conseil municipal d'allouer en temps utile les crédits ou les journées de prestations nécessaires, la commune perd de plein droit la faculté de conserver la propriété de ses terrains; là encore, il y a expropriation de la commune au profit de l'Etat en dédommagement des frais supportés par l'Etat.

16° *Révision des évaluations cadastrales* (LL. 12 août 1876 et 29 mars 1914) :

a) Dans le cas de réunion d'une commune à une autre commune, il y a lieu à révision des évaluations cadastrales, et les frais qu'entraîne ce travail constituent une

dépense obligatoire pour la commune qui profite de l'annexion (L. 12 août 1876);

b) Si, pour la révision périodique des évaluations servant de base à la contribution foncière non bâtie, on est obligé d'avoir recours à des auxiliaires rétribués (soit sur la demande du Conseil municipal, soit sur le refus des classificateurs de participer au travail), la dépense est obligatoire pour la commune (L. 29 mars 1914, art. 8).

17° *Frais de police sanitaire des animaux* (LL. 21 juill. 1881 et 21 juin 1898). — Les communes dans lesquelles il existe des foires et marchés de chevaux ou aux bestiaux, des abattoirs ou des clos d'équarrissage, seront tenues de préposer, à leurs frais, et sauf à se rembourser par l'établissement d'une taxe sur les animaux amenés, un ou plusieurs vétérinaires pour l'inspection sanitaire des animaux qui y sont conduits. Cette dépense est obligatoire pour la commune (L. 21 juin 1898, art. 63).

Lorsqu'un champ de foire ou un autre emplacement communal destiné à l'exposition en vente des bestiaux aura été reconnu insalubre, le vétérinaire délégué adresse un rapport au maire et au préfet, et le maire prescrit l'exécution des mesures de nettoyage et de désinfection indiquées. A défaut du maire, le préfet peut, après mise en demeure, conformément à l'article 99 de la loi municipale, ordonner l'interdiction du champ de foire ou prescrire, aux frais de la commune, les mesures indispensables à faire cesser les causes d'insalubrité pour les animaux domestiques. Le préfet invite le Conseil municipal à voter la dépense nécessitée par l'exécution de ces mesures. Il peut, s'il y a lieu, inscrire d'office au budget communal un crédit d'égale somme (*ibid.*, art. 71).

Enfin, d'après M. Morgand, les municipalités des ports

de mer ouverts à l'importation des bestiaux sont tenues de fournir un quai de débarquement et des bâtiments de quarantaine, par application de l'article 59 de la loi du 21 juin 1898⁽⁴⁾.

Nous ne partageons pas cet avis, pour la raison que les ports et leurs dépendances constituant des dépendances du domaine public de l'Etat (Hauriou, *Précis de Droit administratif*, 10^e éd., p. 647), il semble difficile de contraindre les communes à faire des installations sur ce domaine. Et surtout l'article 59 de la loi du 21 juin 1898 ne met nullement ces installations à la charge des communes, contrairement à ce que font les articles 63 et 71 de la même loi, rappelés ci-dessus pour l'inspection des champs de foire et des abattoirs.

§ 3. — Lois postérieures à 1884.

D'autres dépenses ont été rendues obligatoires soit par la loi même du 5 avril 1884, soit par d'autres lois intervenues depuis. Là encore, nous essaierons d'indiquer les principales, dans l'ordre chronologique.

1° *Frais de publication des comptes et budgets des communes dont le revenu est de 100.000 francs et au-dessus.*

— Cette obligation résulte de l'article 160 de la loi du 5 avril 1884. Dans les autres communes, l'impression des comptes et budgets est une dépense facultative. La loi de 1884 reproduit d'ailleurs sur ce point l'article 69 de la loi du 18 juillet 1837.

2° *Frais d'administration des biens indivis entre plusieurs communes.* — Dans le cas où plusieurs communes possèdent des biens ou droits indivis, il suffit d'une de-

(4) Morgand, *Commentaire de la loi municipale*, 10^e éd., t. II, n° 1801.

mande présentée par une de ces communes pour faire instituer, par décret, une commission syndicale chargée de l'administration de ces biens ou droits.

Cette commission, composée de délégués des conseils municipaux intéressés, prend des délibérations soumises aux mêmes règles que celles des conseils municipaux.

La répartition des dépenses votées par la commission syndicale est faite entre les communes intéressées par les conseils municipaux dont les délibérations sont soumises à l'approbation du préfet. En cas de désaccord entre les conseils municipaux, le préfet prononcera, sur l'avis du Conseil général ou, dans l'intervalle des sessions, de la commission départementale. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il sera statué par décret. La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune sera portée d'office aux budgets respectifs, conformément à l'article 149 de la loi du 5 avril 1884 (L. 5 avril 1884, art. 161 à 163).

Là encore, la loi de 1884 a reproduit à peu près exactement les termes de la loi du 18 juillet 1837. Le caractère de dépense obligatoire est indiqué dans les mêmes termes par les deux lois.

3° *Contribution aux dépenses des syndicats de communes.* — Est de même une dépense obligatoire la contribution des communes entre lesquelles un syndicat a été organisé, conformément au titre VIII de la loi du 5 avril 1884 relatif aux syndicats de communes (5). L'article 176 mentionne en effet en première ligne des recettes du budget du

(5) Ce titre n'existait pas dans le texte primitif de la loi du 5 avril 1884, il a été ajouté par la loi du 22 mars 1890, remplacée depuis par la loi du 13 novembre 1917, elle-même modifiée par celles des 26 juin 1925 et 5 avril 1927.

syndicat la contribution des communes associées et ajoute : « Cette contribution est obligatoire pour lesdites communes pendant la durée de l'association et dans la limite des nécessités du service telle que les délibérations initiales des conseils municipaux l'ont déterminée. » L'obligation est donc limitée aux engagements pris lors de la constitution du syndicat.

4° *Dépenses de l'assistance médicale gratuite.* — Organisée par la loi du 13 juillet 1893 (car la loi du 7 août 1831 sur les hôpitaux et hospices ne contenait en somme que le germe de celle de 1893) l'assistance médicale gratuite est venue grever assez lourdement les budgets des communes. Il ne serait pas difficile de citer des communes qui voient ces dépenses s'enfler chaque année dans des proportions considérables et atteindre des sommes telles qu'on peut conclure à l'existence certaine d'abus importants. La loi de 1893 fait du service d'assistance médicale gratuite un service départemental (art. 4) dont les dépenses sont supportées par les communes, le département et l'Etat, suivant les règles posées par les articles 26, 27, 28, 29. La part de la commune varie de 20 à 90 p. 100 de la dépense, selon la valeur du centime communal. La part du département est donc de 80 à 10 p. 100 et l'Etat alloue au département une subvention variant de 10 à 70 p. 100 du total des dépenses couvertes par des centimes additionnels. Cette subvention est calculée en raison inverse de la valeur du centime départemental par kilomètre carré. L'Etat est, en outre, chargé : 1° des dépenses occasionnées par le traitement des malades n'ayant aucun domicile de secours; 2° des frais d'administration relatifs à l'exécution de la loi du 13 juillet 1893. La loi du 30 juin 1930 (art. 25) prévoit une refonte générale des barèmes, suivant lesquels

sont réparties les dépenses d'assistance entre l'Etat, les départements et les communes. Cette refonte, qui aurait dû être opérée avant le 1^{er} janvier 1931, « devra être faite de telle manière qu'aucun supplément de charges n'en résulte pour les départements et les communes, par rapport à celles qu'ils supportaient pendant l'exercice 1929 ».

Cette disposition paraît viser, en somme, à consolider aux chiffres de 1929 les dépenses communales et départementales pour les diverses assistances.

Toutefois, il n'est pas absolument certain, malgré les termes généraux de la loi, que les barèmes de l'assistance médicale gratuite soient révisés; la révision, en effet, a été décidée devant les protestations des conseils municipaux et des conseils généraux contre l'accroissement de charges qui allait résulter pour les communes et les départements de l'augmentation des allocations d'assistance aux vieillards et aux femmes en couches (L. 16 avril 1930, art. 168 à 173). Il est donc probable que l'administration centrale, en procédant à la révision des barèmes, conservera, pour l'assistance médicale gratuite, ceux de la loi du 13 juillet 1893.

5° *Audiences foraines des juges de paix.* — Le juge de paix doit tenir ses audiences au chef-lieu de canton.

Toutefois, le président de la République peut, par décret rendu le Conseil d'Etat entendu, l'autoriser à tenir des audiences supplémentaires en des communes autres que le chef-lieu de canton.

Le juge de paix et son greffier recevront dans ce cas, et lorsqu'il y aura lieu à déplacement de leur part, une indemnité qui sera supportée par les communes intéressées (L. 21 mars 1896, art. unique).

Il y a là une dépense obligatoire différente de celles que

la loi du 5 avril 1884 met à la charge des communes chefs-lieux de canton (V. ci-dessus, art. 136-8°).

6° *Hygiène et salubrité publique*. — Différentes lois ont rendu obligatoires pour les communes des dépenses relatives à l'hygiène et à la salubrité publiques. Nous avons déjà cité les dispositions de la loi du 21 juillet 1884 sur la police sanitaire des animaux, reproduites dans la loi du 21 juin 1898 sur le Code rural (V. *supra*, p. 22). La même loi de 1898 (art. 22) déclare obligatoires les dépenses nécessitées par l'assainissement et la suppression, s'il y a lieu, des mares communales placées dans l'intérieur des villages ou dans le voisinage des habitations, toutes les fois que ces mares compromettent la salubrité publique.

D'autre part, la grande loi du 15 février 1902, relative villages ou dans le voisinage des habitations, toutes les dépenses nécessaires pour son application (art. 26).

I. — Dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus et dans les communes d'au moins 2.000 habitants qui sont le siège d'un établissement thermal, il sera institué, sous le nom de bureau d'hygiène, un service municipal chargé, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions de la loi (L. 15 févr. 1902, art. 19).

II. — Une circulaire du ministre de l'Intérieur du 29 janvier 1907 range en cinq catégories les dépenses d'application de la loi qui sont, en principe, à la charge des communes, du département et de l'Etat. Ce sont :

a) Les dépenses des assemblées sanitaires, comprenant les indemnités ou jetons de présence aux membres de ces assemblées, les frais de secrétariat, bibliothèque et impressions;

b) Les dépenses de vaccination, non compris les imprimés des listes communales des sujets à vacciner qui

sont à la charge des communes (et qui sont imputés sur le fonds des cotisations communales en vertu de l'art. 136-2° L. 1884);

c) Les dépenses du service des épidémies, comprenant les traitements des médecins et la fourniture du sérum antidiphthérique;

d) Les dépenses de fonctionnement ⁽⁶⁾ du service de désinfection, déduction faite du produit des taxes de désinfection, mais y compris les indemnités pour la destruction des objets mobiliers contaminés;

e) Les dépenses d'inspection et de contrôle du service si le Conseil général a été d'avis de l'organiser.

Ces dépenses sont réparties entre les communes, le département et l'Etat, suivant les règles fixées par les articles 27, 28 et 29 de la loi du 15 juillet 1893 (art. 26 L. 15 févr. 1902).

La loi du 22 juin 1906 a précisé l'application de ces règles et décidé que les dépenses non comprises dans la liquidation faite par le préfet à la clôture de l'exercice demeureront à la charge du département.

7° *Bureaux de placement municipaux*. — « Dans chaque commune, un registre constatant les offres et les demandes de travail et d'emploi devra être ouvert à la mairie et mis gratuitement à la disposition du public. A ce registre sera joint un répertoire où seront classées les notices individuelles que les intéressés pourront librement joindre à leur offre ou à leur demande de travail.

» Les villes comptant une population municipale totale

(6) Les dépenses *d'organisation* de ce service sont supportées par le département et l'Etat (communes de moins de 20.000 habitants) ou par les villes et l'Etat (villes de 20.000 habitants et au-dessus).

égale ou supérieure à 10.000 habitants sont tenues de créer un bureau municipal de placement.

» Si la création du bureau municipal de placement prescrite par le paragraphe précédent n'a pas été réalisée, il y sera procédé d'office par le préfet, après mise en demeure restée sans résultat adressée au Conseil municipal.

» Les dépenses nécessitées par l'installation et le fonctionnement du bureau de placement créé en exécution des dispositions qui précèdent sont obligatoires pour les villes déterminées au paragraphe 2 du présent article. » (Art. 83, liv. I^{er} C. trav.).

Ces dispositions, édictées par la loi du 13 mars 1904 et reproduites par la loi du 2 février 1923, ont été complétées par le décret du 9 mars 1926 (pris en exécution de l'art. 83 liv. I^{er} C. trav.) portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 2 février 1923 concernant les bureaux publics de placement. Ce décret prévoit dans son article 4, parmi les attributions de la commission administrative des bureaux municipaux, la présentation d'un projet de budget des services du bureau de placement : l'article 5 précise que « ce budget prévoit, notamment, les crédits nécessaires pour assurer la rémunération du personnel, le paiement s'il y a lieu du loyer du local, des dépenses d'aménagement et d'entretien, de fonctionnement du téléphone, de correspondance, de publicité et de déplacement ». Ce sont donc ces dépenses qui sont obligatoires pour les villes déterminées au paragraphe 2 de l'article 83 reproduit ci-dessus. En outre, le budget peut comporter un crédit « pour les jetons de présence alloués aux membres des commissions administratives et paritaires ».

La loi de 1923 et le décret de 1926 ne contiennent aucune

indication sur les recettes du budget des bureaux de placement, non plus que sur le vote, le règlement, l'exécution et le contrôle de ce « budget » qui semble devoir constituer simplement une section des dépenses communales, gagée sur les ressources générales de la commune, compte tenu des subventions de l'Etat, prévues par le décret du 25 octobre 1911, mais généralement assez faibles et versées aux communes avec un retard considérable.

Outre les dépenses ainsi rendues obligatoires, les communes sont tenues d'assumer les indemnités auxquelles donne lieu la suppression des bureaux de placement payants autorisés au 17 mars 1904. Ces bureaux peuvent être supprimés par un arrêté du maire pris à la suite d'une délibération du Conseil municipal (C. trav., liv. I^{er}, art. 94 et 97). Les bureaux créés après le 17 mars 1904 peuvent être supprimés de la même manière, mais cette suppression ne donne lieu à aucune indemnité (*ibid.*, art. 96).

8° *Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.* — Cette assistance a été organisée par la loi du 14 juillet 1905 qui, modifiée à diverses reprises notamment par les lois des 31 décembre 1907 et 16 avril 1930, constitue la base de notre système d'assistance aux vieillards et aux incurables. Nous ne donnerons que quelques rapides indications sur cette loi et sur les dépenses dont son application charge les budgets communaux.

La possibilité d'obtenir l'assistance résulte soit de l'âge de 70 ans, soit d'une infirmité ou d'une maladie incurable, prouvée par un certificat médical, mettant l'intéressé dans l'impossibilité de subvenir à ses besoins par son travail.

La dépense est répartie entre la commune du domicile de secours de l'indigent, le département et l'Etat. Le domicile de secours est réglé comme en matière d'assistance

médicale gratuite, mais la durée du séjour dans la commune est de cinq ans au lieu d'un an.

La décision est prise par le Conseil municipal après avis du bureau d'assistance et sauf recours devant une commission cantonale. Elle est toujours précédée d'une mise en demeure des personnes tenues de la dette alimentaire envers le demandeur. L'assistance consiste soit dans l'allocation d'un secours mensuel, soit dans l'admission dans un hospice si l'intéressé y consent.

Le taux de l'allocation mensuelle est fixé par le Conseil municipal et ne peut être inférieur à 30 francs (L. 16 avril 1930, art. 171). La délibération est soumise à l'approbation du Conseil général. Si le taux excède 60 francs, la délibération du Conseil général est soumise à l'approbation du ministre du Travail et de l'Hygiène. Enfin, si le taux est supérieur à 80 francs, l'excédent est entièrement à la charge de la commune. La loi de 1905 avait fixé ces échelons respectivement à 5 francs (au lieu de 30), 20 francs (au lieu de 60) et 30 francs (au lieu de 80).

En outre, si l'assisté, en raison de ses infirmités, a besoin de l'aide constante d'une autre personne, il peut obtenir une majoration spéciale destinée à porter le secours d'assistance à un chiffre égal au prix de journée payé pour le placement des assistés de la commune dans l'hospice où sont placés les assistés hospitalisés (art. 20 *bis* L. 1905 ajouté par L. 16 avril 1930, art. 173).

Ce sont les accroissements de dépense devant résulter de ces dispositions qui ont provoqué les protestations des assemblées locales dont nous avons déjà parlé à propos de l'assistance médicale gratuite. Il convient de souligner que ces protestations étaient élevées non point contre la majoration même des allocations mensuelles qui était

reconnue nécessaire par tout le monde, mais seulement contre la surcharge dont les budgets locaux se trouvaient menacés.

9° *Frais de contrôle des distributions d'énergie électrique.* — Les distributions d'énergie électrique sont soumises à un contrôle quant à la construction et à l'exploitation du réseau. Ce contrôle est exercé par les agents délégués par les municipalités lorsqu'il s'agit de concessions données par les communes ou les syndicats de communes ou de permissions pour des distributions n'empruntant que les voies vicinales ou urbaines ⁽⁷⁾ (L. 15 juin 1906, art. 16).

Les frais de ce contrôle sont à la charge de la commune qui peut en récupérer tout ou partie en demandant au concessionnaire ou permissionnaire une redevance spéciale dont le tarif est fixé par le Conseil municipal mais ne peut dépasser 10 francs par kilomètre de ligne et par an (art. 11 Décr. 17 oct. 1907, mod. par Décr. 6 sept. 1912 et 28 févr. 1920). Si les frais de contrôle coûtent à la commune plus de 10 francs par kilomètre et par an, elle doit donc supporter cet excédent.

10° *Assistance aux femmes en couches et primes d'allaitement.* — L'assistance aux femmes en couches a été organisée par la loi du 17 juin 1913 en faveur des femmes de nationalité française, privées de ressources et se livrant habituellement chez autrui à un travail salarié comme ouvrière, employée ou domestique. Cette disposition fut modifiée une première fois par la loi de finances du

(7) Si le réseau construit et exploité en vertu d'une permission emprunte en tout ou en partie la grande voirie, le contrôle est exercé par les agents de l'Etat, de même que lorsqu'il s'agit de concessions accordées par l'Etat.

30 juillet 1913 en faveur des femmes se livrant habituellement, à leur domicile, à un travail salarié (art. 73). Puis la loi du 2 décembre 1917 est venue supprimer toute condition de travail salarié. « Toute femme de nationalité française et privée de ressources suffisantes a droit, pendant la période de repos qui précède et qui suit immédiatement ses couches, à une allocation journalière qui ne peut être cumulée avec aucun secours public de maternité institué en vertu de la loi du 27 juin 1904. » (Art. 3 L. 17 juin 1913 mod. par L. 2 déc. 1917.) Enfin, divers traités internationaux ont étendu le bénéfice de la loi aux femmes de nationalité italienne, luxembourgeoise, belge ou polonaise.

L'article 8 de la loi du 17 juin 1913 renvoyait à la prochaine loi de finances l'indication des voies et moyens destinés à assurer le fonctionnement de l'assistance aux femmes en couches. Cette loi de finances, intervenue le 30 juillet 1913, a modifié la loi du 17 juin, comme nous venons de l'indiquer, quant à la condition de salariée. Elle a, en outre, fixé les limites du taux de l'allocation journalière à 0 fr. 50 et 1 fr. 50. Le taux est fixé pour chaque commune par le Conseil municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du préfet. Dans le cas où le taux excéderait 1 fr. 50, l'excédent est exclusivement à la charge de la commune. En outre, une majoration de 0 fr. 50 par jour était prévue après les couches pour la femme allaitant elle-même son enfant. Enfin, l'article 70 de la loi du 30 juillet 1913 déclare ces dépenses obligatoires pour les communes. La part de la dépense à supporter par la commune est calculée, déduction faite de diverses ressources spéciales, au moyen du barème A annexé à la loi du 14 juillet 1913 sur l'assistance aux

familles nombreuses, sans pouvoir être inférieure à 10 p. 100 de la portion de la dépense non couverte par les ressources spéciales (fondations ou libéralités, et participation éventuelle du bureau de bienfaisance et de l'hôpital).

En 1919, la loi du 24 octobre vint ajouter à l'assistance aux femmes en couches une allocation supplémentaire de 15 francs par mois pendant douze mois, entièrement à la charge de l'Etat pour toute Française, admise à l'assistance aux femmes en couches, allaitant son enfant au sein et prenant pour son enfant et pour elle les soins d'hygiène visés au paragraphe 3 de l'article 4 de la loi du 17 juin 1913.

L'article 94 de la loi de finances du 30 avril 1921 vint par la suite mettre à la charge des communes et des départements un quart de la dépense de cette prime d'allaitement, la part de la commune variant, suivant deux tableaux, entre 4 et 20 p. 100 de la dépense totale. Enfin, la loi du 16 avril 1930 a relevé sensiblement ces divers taux : l'allocation aux femmes en couches varie dorénavant entre 2 fr. 50 et 7 fr. 50 par jour, au lieu de 0 fr. 50 et 1 fr. 50. La prime d'allaitement, au lieu d'être uniformément de 15 francs par mois pendant douze mois, est de 45 francs pendant les six premiers mois et de 15 francs pendant les six mois suivants (art. 168).

Nous avons déjà signalé les protestations des conseils municipaux contre ces aggravations des charges communales. L'institution des assurances sociales a sensiblement réduit l'application de l'assistance aux femmes en couches et des primes d'allaitement.

11° *Assistance aux familles nombreuses.* — Instituée par la loi du 14 juillet 1913, l'assistance aux familles nom-

breuses avait imposé aux communes des charges nouvelles et assez lourdes qui ont été sensiblement réduites par l'application de la loi du 22 juillet 1923 concernant l'encouragement national à donner aux familles nombreuses.

Actuellement et depuis 1923, la loi du 14 juillet 1913 ne s'applique plus qu'aux familles françaises dont les enfants ne sont pas légitimes ou légitimés, et aux ressortissants de certains Etats qui ont conclu avec la France des traités de réciprocité (Italie, Luxembourg, Belgique, Pologne). Les allocations d'encouragement national sont, en effet, réservées aux familles françaises composées d'enfants légitimes ou légitimés.

Ces allocations étant sensiblement plus élevées que celles prévues par la loi du 14 juillet 1913, même après la majoration de 10 francs par mois accordée, à la charge de l'Etat, par la loi du 28 juin 1918, tous les chefs de famille dont les enfants étaient légitimes ou légitimés optèrent pour l'encouragement national dès 1923 et 1924; les dépenses communales se trouvèrent allégées d'autant, l'encouragement national étant entièrement à la charge de l'Etat.

D'autre part, le taux de l'assistance aux familles nombreuses a été majoré d'une allocation supplémentaire, entièrement à la charge de l'Etat, qui est actuellement de 17 fr. 50 par mois et par enfant. Il convient de remarquer que le taux de l'assistance est uniforme et proportionnel au nombre d'enfants, tandis que celui de l'encouragement national est progressif.

12° *Dispensaires d'hygiène sociale et de préservation antituberculeuse et sanatoria.* — En raison de la similitude d'objet, nous indiquerons, sous un même paragraphe,

les dispositions de la loi du 15 avril 1916 sur les dispensaires et celles de la loi du 7 septembre 1919 sur les sanatoria.

Sous le titre IV, intitulé : *Des dispensaires publics et obligatoires*, la loi du 15 avril 1916 contient les dispositions suivantes :

« ART. 11. — Lorsque, pendant cinq années consécutives, le nombre des décès sur le territoire d'une ou de plusieurs communes dépassera la moyenne de la mortalité en France, la création d'un dispensaire d'hygiène sociale et de préservation antituberculeuse peut être déclarée obligatoire par décret, les conseils municipaux entendus, sur l'avis conforme du Conseil supérieur d'hygiène publique, après enquête et après consultation du Conseil d'hygiène départemental et du Conseil général. La commune ou les communes intéressées, le département et l'Etat, devront participer aux frais de premier établissement, conformément au barème de la loi du 14 juillet 1913. Dans le délai d'un mois à dater de la publication du décret, les conseils municipaux seront mis en demeure de procéder à la création, et en cas de refus ou d'absence de délibération pendant le délai de trois mois, il y sera pourvu d'office par arrêté préfectoral. La première application de la présente disposition n'aura lieu que trois ans après la promulgation de la présente loi. »

C'est donc depuis le 15 avril 1919 que les communes peuvent se trouver contraintes de créer des dispensaires d'hygiène sociale; les frais de premier établissement sont répartis suivant les barèmes adoptés par la loi sur l'assistance aux familles nombreuses. Les dépenses annuelles sont réparties, déduction faite des ressources propres du dispensaire, conformément aux barèmes annexés à la loi

du 15 juillet 1893 (assistance médicale gratuite) et au mode de répartition suivi pour les dépenses de la loi du 15 février 1902 lorsque les communes auront adhéré à la création du dispensaire ou lorsque le département aura agréé le dispensaire comme service auxiliaire de l'assistance médicale gratuite ou de l'hygiène publique par une délibération spéciale prise à cet effet (L. 15 avril 1916, art. 7).

Pour les sanatoria, la loi du 7 septembre 1919 ne prévoit d'obligation, quant à leur création, qu'à la charge des départements qui sont tenus ou d'avoir des sanatoria leur appartenant, ou de passer des traités avec des sanatoria publics ou privés (art. 5 de la loi). Les communes sont seulement tenues de participer aux frais d'hospitalisation des malades bénéficiaires de la loi du 15 juillet 1893 et ayant le domicile de secours sur leur territoire. Cette participation est basée sur le prix de journée de l'hôpital de premier rattachement du domicile de secours du malade. D'autre part, l'admission dans le sanatorium est prononcée par le préfet du département où le malade a son domicile de secours, pour les bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite (art. 3 L. 7 sept. 1919).

En somme, il y a là une extension de la loi du 15 juillet 1893 : cette loi ne prévoyait primitivement que les soins médicaux et les frais pharmaceutiques à domicile ou à l'hôpital; elle s'applique maintenant au traitement des malades dans les sanatoria.

13° *Plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension* (L. 14 mars 1919, mod. par L. 19 juill. 1924). — Toute ville de 10.000 habitants et au-dessus, sans préjudice du plan général d'alignement et de nivellement imposé à toutes les communes par l'article 136-13° de la loi du

5 avril 1884, est tenue d'avoir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension (art. 1^{er} L. 14 mars 1919, qui précise par la suite le contenu de ce projet). L'obligation est étendue à toutes les communes du département de la Seine, aux stations balnéaires, maritimes, hydro-minérales, etc., dont la population augmente d'au moins 50 p. 100 à certaines époques, aux communes se trouvant dans certaines conditions spéciales (accroissement rapide de la population, agglomérations présentant un caractère pittoresque, artistique ou historique) et enfin aux groupes d'habitations et aux lotissements. L'article 2 prévoit l'application aux agglomérations détruites en totalité ou en partie par faits de guerre, incendies, tremblements de terre ou tout autre cataclysme; mais, dans ce cas, les frais des plans et projets sont à la charge de l'Etat. Les autres communes peuvent recevoir des subventions pour l'établissement de ces plans et projets.

Mais l'article 6 prévoit aussi que, faute par le Conseil municipal d'avoir fait établir ce plan dans le délai imparti (fixé à trois ans tout d'abord, ce délai a été prorogé à plusieurs reprises), le préfet pourra, après mise en demeure, faire procéder d'office au travail, aux frais de la commune, qui perd alors tout droit aux subventions prévues par l'article 3 de la loi.

14° *Dépenses de l'enseignement professionnel.* — Bien qu'on puisse comprendre ces dépenses dans le paragraphe 9 de l'article 136 (dépenses relatives à l'instruction publique), nous croyons devoir mentionner spécialement les frais résultant de l'application de la loi du 23 juillet 1919, dite loi Astier, sur l'enseignement professionnel. Le texte de l'article 41 de cette loi est ainsi conçu : « S'il n'existe pas de cours professionnels dans la localité, ou si

Les cours existants sont jugés insuffisants par le comité départemental (de l'enseignement technique), les communes sont tenues de créer les cours professionnels jugés nécessaires par ledit comité et de pourvoir aux dépenses de leur fonctionnement. Les frais d'entretien et de création de ces cours seront compris parmi les dépenses obligatoires de la commune. »

Là encore, les communes peuvent recevoir des subventions de l'Etat, mais la grosse part de la dépense reste à leur charge.

15° *Frais des télégrammes officiels.* — La loi du 21 octobre 1919, en supprimant la franchise des télégrammes officiels, déclare obligatoire pour les communes le paiement des frais de télégrammes expédiés dans leur intérêt par les fonctionnaires publics (art. 16).

16° *Cotisations patronales aux assurances sociales.* — La loi du 5 avril 1910 avait déclaré obligatoire le versement par les communes des contributions patronales, dues pour leurs agents salariés non tributaires d'un régime spécial de retraites. Il en est de même de la législation des assurances sociales. Mais alors que le paiement des cotisations des retraites ouvrières n'entraînait qu'une dépense minime de 9 francs par salarié et par an, les cotisations aux assurances sociales sont beaucoup plus élevées.

D'autre part, le système prévu pour le versement des cotisations sans apposition de timbres par les communes qui emploient plus de cinq assujettis a donné lieu à une comptabilité singulièrement compliquée, entraînant pour les communes une dépense indirecte par le temps que nécessite l'application des circulaires relatives à cette comptabilité.

17° *Frais d'assiette et de recouvrement des impôts.* — Sont également et logiquement à la charge des communes les frais d'assiette et de perception des impôts communaux. Mais il y a lieu de faire une distinction entre les centimes additionnels et les taxes directes ou indirectes recouvrées par les agents de l'Etat pour le compte des communes :

a) Pour les *centimes additionnels*, les frais d'assiette et de recouvrement, ainsi que les cotes admises en non-valeurs et les réimpositions prévues par la loi du 20 juillet 1837, puis par l'article 43 de la loi du 31 juillet 1917, sont recouvrés par les percepteurs qui en font recette directement pour le compte de l'Etat, sans que ces recouvrements passent par le budget communal (ils y passaient autrefois, avant la loi du 13 avril 1898, art. 37). Cependant, ces frais figurent comme centimes additionnels calculés sur le montant des impositions communales proprement dites dans les tableaux annuels des contributions directes, et ils s'ajoutent aux impôts perçus pour le compte de la commune;

b) Pour les *taxes communales* diverses, recouvrées par voie de rôle ou par les services des contributions indirectes (taxe sur les chiens, taxe vicinale, taxes de la loi du 13 août 1926), les frais d'assiette et de perception sont à la charge des communes, mais sont payés sur des crédits ouverts au budget communal.

18° Enfin, nous citerons les dépenses d'application des lois du 19 juin 1857 sur le défrichement des landes appartenant aux communes des départements de la Gironde et des Landes et celles de la loi du 13 décembre 1911 pour l'assainissement de la côte orientale de la Corse

SECTION II

DÉPENSES FACULTATIVES

Comme nous l'avons dit plus haut, les dépenses facultatives sont celles qui ne sont ni obligatoires ni interdites. Elles ne sont pas déterminées d'une façon précise, mais elles ne peuvent avoir pour objet que les services publics d'intérêt communal, variables d'une commune à l'autre; elles peuvent, dans une commune donnée, changer d'une année à l'autre. Une circulaire ministérielle du 7 août 1846⁽⁸⁾ donne à titre indicatif une liste de celles qui étaient alors les plus usitées.

Les plus usuelles, aujourd'hui, sont, d'après M. Morgand⁽⁹⁾ : l'entretien du parc, des promenades publiques, des pompes à incendie (sous réserve des engagements pris par les communes où existent des corps de sapeurs-pompiers); les dépenses de l'éclairage, le salaire du ou des cantonniers, les subventions aux hospices, les frais des bureaux de bienfaisance, l'indemnité à la sage-femme, les suppléments de traitement à l'instituteur, les dépenses des fêtes publiques, les dépenses imprévues, les dépenses des chemins ruraux (L. 20 août 1881), les allocations aux membres des conseils de prud'hommes, les frais d'installation des bureaux télégraphiques municipaux (Décr. 20 oct. 1889; Circ. Com., 9 août 1890), les subventions aux caisses de chômage instituées en vertu de la loi du 22 avril 1903 (art. 53 de cette loi, et de nombreux décrets), les sub-

(8) *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, 1846, circulaire n° 33, p. 294.

(9) *La loi municipale, commentaire de la loi du 5 avril 1884*, par Léon Morgand, revu et complété par Henri Morgand, 10^e éd. (Berger-Levrault), t. II, n°s 1809 et suiv.

ventions destinées aux frais de premier établissement et d'entretien de dispensaires d'hygiène sociale dans le cas où la dépense n'est pas obligatoire (L. 15 avril 1906, art. 6 et 7), les sanatoria antituberculeux (L. 7 sept. 1919, art. 1^{er}), la création d'abattoirs coopératifs (Circ. Agric., 25 juin 1922), de postes récepteurs pour les renseignements météorologiques (Circ. Agric., 29 juin 1922); les subventions aux offices publics et aux sociétés d'habitations à bon marché (L. 5 déc. 1922), aux jardins ouvriers et aux établissements de bains-douches; les garanties accordées aux sociétés de crédit immobilier créées pour faciliter la construction d'habitations à bon marché (L. 13 juill. 1928), l'acquisition de terrains pour revente après lotissement (L. 31 oct. 1919), frais de représentation du maire.

Enfin, on peut encore ajouter à cette énumération toutes les dépenses résultant de « l'intervention des communes, notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans les entreprises, même de forme coopérative ou commerciale, ayant pour objet le fonctionnement des services publics, le ravitaillement et le logement de la population, les œuvres d'assistance, d'hygiène ou de prévoyance sociale ou la réalisation d'améliorations urbaines » (art. 68 L. 5 avril 1884, al. 12, ajouté par le Décr. 5 nov. 1926). Nous parlerons spécialement de cette question dans la section III ci-après :

Nous ne nous étendrons pas davantage sur cette question des dépenses facultatives, dont le champ peut être extrêmement vaste; nous rappellerons seulement :

1° Que les crédits alloués pour ces dépenses ne peuvent être ni augmentés ni inscrits d'office au budget communal par l'autorité préfectorale;

2° Que le Conseil municipal a toute latitude pour utiliser, pour les dépenses facultatives, l'excédent des recettes ordinaires lorsqu'il ne fait appel pour équilibrer le budget à aucune recette extraordinaire. Il suffit que la dépense ne soit pas interdite par une disposition législative, et qu'elle corresponde à un service public municipal.

Par exemple, un Conseil municipal ne pourrait pas accorder une subvention à un culte quelconque (L. 9 déc. 1905). Il ne pourrait pas non plus prendre à la charge de la commune l'engagement de faire le curage d'un cours d'eau non navigable ni flottable (avis Cons. d'Etat, 17 avril 1901), ni créer un office municipal d'assurances contre l'incendie (avis Int., 28 mai 1898), ni exploiter une entreprise de vidanges (avis Cons. d'Etat, 1^{er} et 15 mars 1900)⁽¹⁰⁾.

SECTION III

LES RÉGIES MUNICIPALES EN GÉNÉRAL

Les décrets de 1926. Les régies municipales et l'impôt.

Parmi les dépenses facultatives, celles qui concernent les régies municipales ont pris pendant ces dernières années, ou paraissent appelées à prendre dans l'avenir, une importance croissante.

Il ne nous paraît pas inutile de présenter ici quelques remarques sur les régies municipales en général, sur les textes qui réglementent leur organisation et sur le point de savoir si ces régies doivent acquitter l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et l'impôt sur le

(10) Morgand, *La loi municipale*, n° 1810, *Répertoire pratique Dalloz*, v° *Commune*, n° 2576.

chiffre d'affaires. Cette question se rattache d'ailleurs à notre sujet, puisque, si une régie municipale est en déficit, c'est le budget communal qui doit combler ce déficit, aux termes du décret du 28 décembre 1926 (art. 4).

Nous nous bornerons d'ailleurs à un rapide exposé, car une étude complète de la réglementation des régies sortirait du cadre que nous nous sommes tracé.

La réglementation des régies municipales comprend :

- 1° le décret du 5 novembre 1926 (art. 14 et 51);
- 2° le décret du 28 décembre 1926;
- 3° le décret du 17 février 1930;
- 4° le décret du 9 janvier 1933.

La première question qui se pose est celle-ci: Quels services peuvent être organisés en régie ?

La réponse est fournie par le nouveau texte introduit dans l'article 68 de la loi du 5 avril 1884 par le décret du 5 novembre 1926 et ainsi conçu :

« Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure les délibérations portant sur les objets suivants :

.....

» 12° L'intervention des communes, notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans les entreprises, même de forme coopérative ou commerciale, ayant pour objet le fonctionnement des services publics, le ravitaillement et le logement de la population, les œuvres d'assistance, d'hygiène ou de prévoyance sociale, ou la réalisation d'améliorations urbaines. »

Ce texte, très compréhensif, paraît ouvrir à l'activité des conseils municipaux un vaste champ nouveau.

Le rapport au Président de la République sur le décret du 5 novembre 1926 présente ces dispositions de la façon suivante :

« La guerre et l'après-guerre ont affirmé l'aptitude et le droit des communes dans la création et la direction de tous les services publics destinés à assurer la vie économique et sociale de la cité. Nous ne pouvons, au demeurant, négliger l'exemple des pays étrangers qui nous environnent et où, souvent, les législations en vigueur, moins libérales sur beaucoup de points que notre loi de 1884, favorisent mieux cependant le développement de toutes les entreprises d'intérêt communal.

.....
» Le paragraphe 12 de la nomenclature, dans le nouvel article 68, est une innovation particulièrement importante et qui mérite de retenir tout spécialement l'attention. Elle a pour but de permettre à l'action de l'assemblée communale de se porter sur de nouveaux objectifs, et il y a lieu d'espérer que son intervention, ainsi légalisée sur ces domaines, dont certains présentent, dans les circonstances actuelles, une importance capitale, aura les résultats les plus bienfaisants. »

Il semble bien que l'intention de l'auteur du décret du 5 novembre 1926 a été de « légaliser » l'intervention des conseils municipaux dans toutes les entreprises énumérées par le paragraphe 12, ajouté à l'article 68 de la loi de 1884; il semble aussi qu'on a voulu considérer toutes ces entreprises comme des « services publics destinés à assurer la vie économique et sociale de la cité ».

Mais cette dernière intention n'est pas traduite d'une façon très heureuse, car le texte du décret semble faire deux catégories parmi ces entreprises :

d'une part, celles qui ont pour objet le fonctionnement des services publics;
d'autre part, celles qui ont pour objet le ravitaillement et le logement de la population, les œuvres d'assistance, d'hygiène ou de prévoyance sociales ou la réalisation d'améliorations urbaines.

Ce deuxième groupe comprendrait ainsi les entreprises qui, bien que d'utilité communale, ne seraient pas des services publics.

Si le rédacteur du décret du 5 novembre 1926 a eu l'intention, comme il paraît l'indiquer dans le rapport au Président de la République, d'autoriser les conseils municipaux à ériger en services publics, en toutes circonstances, les entreprises du 2^e groupe, le paragraphe 12 ajouté à l'article 68 de la loi de 1884 aurait dû être rédigé de façon plus claire. Lorsque le Conseil d'Etat a été appelé à se prononcer sur des recours contre des délibérations de Conseils municipaux organisant en régie diverses entreprises réservées jusqu'alors à l'initiative privée, le décret de 1926 n'a guère amené de changement dans sa jurisprudence.

Que faut-il donc entendre par « service public » ? Nous trouvons une définition qui nous paraît très exacte dans le *Précis de Droit administratif*, d'Hauriou : « On peut définir le service public un service technique rendu au public d'une façon régulière et continue pour la satisfaction de l'ordre public et par une organisation publique. »

« Cela fait cinq éléments : le service technique, le service régulier, le service rendu au public, l'ordre public, l'organisation publique. » (11).

(11) Hauriou, *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 10^e éd., 1921, p. 25.

D'une façon plus concise, M. Bonnard définit ainsi les services publics :

« Les services publics sont les organisations qui constituent la structure même de l'Etat. Ils ont pour objet d'assurer l'exercice des attributions de l'Etat par le moyen des fonctions. » (12).

Ces deux définitions sont concordantes si l'on admet que l'exercice des attributions de l'Etat comporte les cinq éléments indiqués par Hauriou.

LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ETAT ET L'ORGANISATION DE RÉGIES MUNICIPALES. — Avant les décrets de 1926, le Conseil d'Etat n'admettait l'intervention des communes dans des entreprises commerciales que s'il s'agissait d'affaires présentant un intérêt public que l'initiative privée se montrait incapable de satisfaire. Cette théorie se trouve dans de nombreux arrêts; nous ne retiendrons que l'arrêt du 11 juin 1926 (*Raynaud c. Ville de Châtellerauld*) (13).

Nous citerons comme nous paraissant le plus caractéristique le considérant suivant : « Considérant que l'exploitation d'un théâtre ou d'un cinématographe constitue une entreprise commerciale et que, par suite, en règle générale, elle est réservée à l'initiative privée, que s'il peut appartenir exceptionnellement aux administrations locales d'intervenir en cette matière dans un but d'intérêt général, en cas de défaillance ou d'insuffisance manifeste de l'initiative privée, cette circonstance extraordinaire n'est aucunement celle de l'espèce. »

(12) Bonnard, *Précis élémentaire de Droit administratif*, Librairie Sirey, 1926, p. 31.

(13) D. P., 1927. 3. 43 avec les conclusions de M. le commissaire du Gouvernement Rivet et une note anonyme.

Et le Conseil d'Etat déclare nulle de droit la délibération du Conseil municipal de Châtellerault du 18 mars 1918 ayant trait à l'organisation d'un cinématographe municipal.

Ainsi, avant les décrets de 1926, le Conseil d'Etat n'admet l'intervention des communes dans le domaine réservé à l'initiative privée qu'en cas de défaillance ou d'insuffisance manifeste de cette initiative lorsqu'il s'agit d'affaires d'intérêt général.

Nous n'avons trouvé qu'un arrêt relatif à un service organisé depuis 1926, mais il en existe plusieurs qui concernent des services organisés avant 1926, contre lesquels des recours ne paraissent avoir été formés que depuis 1926. Citons d'abord l'arrêt Burgeat du 13 juillet 1928 ⁽¹⁴⁾ annulant une délibération du Conseil municipal de la ville de Chaumont du 21 juin 1922, qui avait institué un service de ravitaillement municipal destiné à la vente directe au public de denrées de toutes sortes.

Citons aussi l'arrêt Connat du 27 mars 1930 ⁽¹⁵⁾ annulant des délibérations du Conseil municipal d'Auxerre, qui maintenaient une boucherie municipale créée en 1918. Le Conseil d'Etat, dans cet arrêt, déclare que cette création, en 1918, était justifiée par les circonstances, mais qu'« aucune circonstance de nature à justifier l'organisation et le fonctionnement de cette boucherie n'existait à Auxerre en 1920 et au cours des années suivantes ».

Le Conseil d'Etat, dans ces deux arrêts, confirme purement et simplement sa jurisprudence antérieure et précise même que si l'intervention de l'administration locale peut être justifiée dans des circonstances particulières, elle doit

(14) D. H., 1928, p. 515.

(15) D. H., 1930, p. 320.

prendre fin dès que ces circonstances disparaissent elles-mêmes.

Ces arrêts ne contiennent aucune allusion aux décrets de 1926.

Par contre, d'autres arrêts, rendus sur des décisions en faveur desquelles les décrets de 1926 avaient été invoqués, vont nous permettre de connaître l'avis du Conseil d'Etat sur la portée de ces décrets. Ce sont les arrêts du 30 mai 1930 ⁽¹⁶⁾ et du 27 février 1931 ⁽¹⁷⁾. Le premier a trait à un service de ravitaillement destiné à la vente directe au public, organisé en 1923 par la ville de Nevers. Le second se rapporte à un service municipal de représentations cinématographiques organisé et concédé par la ville de Draguignan en janvier 1928.

Dans chacun de ces arrêts, le Conseil d'Etat a introduit, sur les décrets de 1926, des considérants identiques, qu'il nous paraît utile de citer *in extenso* :

« Considérant que si, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 3 août 1927, qui l'autorisait à apporter tant aux services de l'Etat qu'à ceux des collectivités locales toutes réformes nécessaires à la réalisation d'économies, le Président de la République a pu légalement réglementer, dans les conditions qui lui ont paru les plus conformes à l'intérêt des finances communales, l'organisation et le fonctionnement des régies municipales, les décrets des 5 novembre et 28 décembre 1926, par lesquels il a réalisé ces réformes, n'ont eu ni pour objet, ni pour effet d'étendre, en matière de création de services publics communaux, les attributions conférées aux conseils municipaux par la législation antérieure; que les entreprises ayant un carac-

(16) D. H., 1930, p. 416.

(17) D. H., 1931, p. 196.

rière commercial restent, en règle générale, réservées à l'initiative privée et que les conseils municipaux ne peuvent ériger des entreprises de cette nature en services publics communaux que si, en raison des circonstances particulières de temps ou de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en cette matière. »

Ainsi, après comme avant les décrets de 1926, le Conseil d'Etat reste fidèle à sa jurisprudence en matière de création de services publics municipaux. Nous retrouvons, dans les derniers arrêts cités, les idées exprimées dans l'arrêt du 11 juin 1926, également cité ci-dessus. L'intervention de l'administration communale n'est admise qu'en cas de défaillance ou d'insuffisance manifeste de l'initiative privée, lorsqu'il s'agit d'un intérêt public qui peut obtenir satisfaction par cette initiative privée, et elle est admise seulement pendant la durée même de cette défaillance ou insuffisance.

LES RÉGIES MUNICIPALES ET L'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX. — Pour terminer, il nous reste à examiner le point de savoir si, lorsqu'un service est érigé en régie municipale, il doit être soumis à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.

Nous signalerons tout d'abord une tendance du législateur à exonérer les collectivités de certains droits fiscaux, en particulier des droits de mutation. Cette tendance a trouvé une première expression dans la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Mais plus récemment, l'article 22 de la loi du 30 décembre 1928 accorde de grandes facilités pour que les acquisitions des communes soient déclarées d'utilité publique par le préfet, même sans enquête, en cas d'urgence, et soient ainsi exo-

nées des droits de mutation. Peuvent bénéficier de cette disposition « les acquisitions faites à l'amiable et à titre onéreux par les départements, communes et syndicats de communes, destinées à l'enseignement public, à l'assistance ou à l'hygiène sociale, ainsi qu'aux travaux d'urbanisme et de construction, sous réserve qu'un arrêté préfectoral aura déclaré, en cas d'urgence, l'utilité publique de ces acquisitions, sans qu'il soit besoin de procéder aux formalités d'enquête. » L'expression « travaux d'urbanisme et de construction » est très large, de sorte qu'une commune pourra presque dans tous les cas y faire comprendre les acquisitions de terrain qu'elle voudrait réaliser.

Enfin, l'article 21 de la loi de finances du 16 avril 1930 décide que « les départements, les communes, les établissements publics hospitaliers et les bureaux de bienfaisance sont dispensés des droits de mutation à titre gratuit sur les biens qui leur adviennent par donations ou successions ».

Mais, d'autre part, la jurisprudence marque une certaine tendance à soumettre au régime du droit commun les entreprises municipales.

C'est ainsi que la Cour de cassation vient de décider qu'une ville qui assure en régie l'enlèvement des immondices est assujettie à la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, en raison de la nature même des travaux exécutés et bien qu'elle ne poursuive, en exécutant ces travaux, aucun but lucratif ⁽¹⁸⁾.

Cette jurisprudence confirme d'ailleurs d'autres arrêts dans le même sens ⁽¹⁹⁾. Avant la guerre, au contraire, on

(18) Cass. civ., 25 juill. 1932, D. H., 1932, p. 525 (*Ville d'Hénin-Liétard*).

(19) Paris, 30 mars 1931, D. H., 1931, p. 258; Cass. civ., 15 juill. 1931, D. H., 1931, p. 489.

écartait l'application de la loi du 9 avril 1898 pour les services institués dans un intérêt général et non dans un but de lucre (20).

Cependant, sur la question de l'assujettissement des régies municipales à l'impôt sur les bénéfices commerciaux, la jurisprudence est encore peu abondante. Nous ne connaissons que deux arrêtés de conseils de préfecture et trois arrêts du Conseil d'Etat. Et trois seulement de ces cinq décisions s'appliquent à des services municipaux; les deux autres concernent une chambre de commerce et un syndicat d'initiative.

Par un arrêt du 1^{er} mai 1931, le Conseil d'Etat a déclaré passible de l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales une chambre de commerce qui exploite un bureau de conditionnement géré suivant des méthodes analogues à celles employées dans les établissements privés; le fait que le tarif des taxes perçues sur les usagers est fixé par décret, comme la circonstance que le bénéfice résultant de cette exploitation est inscrit en recette au budget d'un établissement public, ne sauraient influencer sur le caractère juridique des bénéfices réalisés dans le dit bureau de conditionnement (21).

Par contre, un syndicat d'initiative qui sert uniquement d'intermédiaire bénévole et gratuit entre les touristes d'une part, les hôteliers et loueurs de voitures d'autre part, ayant une activité entièrement désintéressée, sans aucun but lucratif et ne réalisant, en fait, aucun bénéfice, n'est pas passible de l'impôt sur le chiffre d'affaires (22).

(20) Cass. req., 3 janv. 1912, D. P., 12. 5. 29.

(21) Cons. d'Etat, 1^{er} mai 1931, D. P., 32. 3. 17, avec une note de M. Trotabas.

(22) Cons. d'Etat, 4 déc. 1931, D. P., 32. 3. 17.

Une commune qui exploite en régie le service d'éclairage par l'électricité ne fait pas acte de commerce, mais exploite un service d'intérêt public à caractère industriel et commercial, pour lequel elle est soumise aux règles de la comptabilité publique d'après le décret du 28 décembre 1926. Ne poursuivant aucun but de lucre, mais utilisant les bénéfices de cette exploitation à améliorer le service dans un but d'intérêt général, elle n'est pas assujettie à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ⁽²³⁾.

Par un arrêt que nous n'avons pas retrouvé dans les recueils de jurisprudence, mais qui est cité par le journal *l'Action communale*, le Conseil d'Etat a décidé récemment, contrairement d'ailleurs aux conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Tartière, que la ville de Strasbourg doit être assujettie à l'impôt sur le chiffre d'affaires pour l'établissement de bains qu'elle exploite en régie directe ⁽²⁴⁾. Il importe peu qu'elle ne réalise pas de bénéfice, attendu qu'en exploitant cet établissement elle accomplit des actes relevant d'une profession assujettie à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.

Enfin, un arrêté du Conseil de préfecture interdépartemental de Bordeaux, en date du 10 août 1932, contient des décisions sur un assez grand nombre de cas où l'Administration des Contributions indirectes avait voulu assujettir la ville de Bordeaux soit à l'impôt sur le chiffre d'affaires, soit à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ⁽²⁵⁾.

Nous indiquerons brièvement les différentes opérations que l'Administration des Contributions indirectes enten-

(23) Cons. de préfecture de Grenoble, 15 févr. 1932, D. P., 32. 3. 17.

(24) Cons. d'Etat, 17 déc. 1932, *l'Action communale*, 15 janv. 1933, p. 7377.

(25) Cons. de préfecture de Bordeaux, 10 août 1932, D. H., 1932, p. 583.

dait soumettre à l'impôt, et il faut reconnaître que ses prétentions étaient, dans certains cas, singulièrement exagérées. Le Conseil de préfecture rappelle tout d'abord que « la notion juridique et essentielle qui domine la présente espèce est la notion de service public, c'est-à-dire service prévu par la loi ou appelant nécessairement l'intervention de l'autorité publique », puis il décide :

1° Que l'enlèvement par la ville de Bordeaux des ordures ménagères de la ville du Bouscat est un service public intercommunal et que la ville de Bordeaux, se bornant à récupérer le montant des frais engagés par elle, sans spéculation et sans recherche de bénéfice, ne saurait être assujettie à l'impôt sur le chiffre d'affaires;

2° Qu'en donnant en location à des particuliers pour y faire de la publicité les murs de bâtiments communaux, la ville de Bordeaux accomplit un acte de propriétaire qui loue son immeuble, acte purement civil, exempt de l'impôt sur les bénéfices commerciaux et de l'impôt sur le chiffre d'affaires;

3° Qu'en vendant les matériaux provenant des tombes abandonnées, matériaux qu'elle n'a pas achetés pour les revendre, la Ville n'est pas davantage imposable, ces ventes constituant d'ailleurs l'accessoire d'un service public essentiel — l'entretien des cimetières — qui ne saurait donner lieu à l'impôt;

4° Qu'en vendant les produits du nettoyage des rues et les déchets des ordures ménagères aux prix fixés par un tarif établi par le Conseil municipal et approuvé par le préfet, la Ville ne fait que récupérer les frais de main-d'œuvre et de charrois indispensables au fonctionnement du service public du nettoyage et qu'il n'y a pas lieu à imposition;

5° Qu'en donnant en location à un gérant le service de la cantine de l'abattoir, la ville n'accomplit qu'un acte purement civil de location, échappant à l'impôt;

6° Que la location de parasols sur les halles et marchés n'est qu'une forme des droits de plaçage, qui sont eux-mêmes l'application d'un service public échappant à l'impôt;

7° Que les fournitures des pompes funèbres faites conformément à des tarifs homologués régulièrement ne sauraient être assujetties à l'impôt, l'article 2 de la loi du 28 décembre 1904 décidant que le service des pompes funèbres est public et obligatoire pour les communes.

Par contre, le Conseil de préfecture, dans le même arrêté, déclare que « l'exploitation de chalets de nécessité et la location des chaises sur les promenades publiques ne sauraient être considérées comme des services publics, leur interruption ou leur cessation ne pouvant être la cause d'une perturbation grave de la vie sociale », et sur ces deux chefs, il valide les contraintes décernées par l'Administration contre la ville de Bordeaux.

On pourrait remarquer que l'exploitation de chalets de nécessité établis sur les dépendances du domaine public et la location des chaises sur les promenades qui dépendent aussi du domaine public appellent nécessairement l'intervention de l'autorité publique propriétaire de ce domaine et qu'ainsi on se trouve dans le cadre posé par le considérant initial de l'arrêté.

Quoi qu'il en soit, et sans entreprendre une étude détaillée, retenons seulement de cette décision qu'elle entend exonérer de l'impôt les actes qui correspondent à l'exécution d'un service public et ceux qui ne sont que des actes

de la vie civile, sans aucun caractère commercial ou industriel.

Si nous nous reportons maintenant aux textes instituant les impôts en question, nous trouvons :

« 1° Il est établi un impôt annuel sur les bénéfices des professions commerciales et industrielles ⁽²⁶⁾;

» 2° A partir du premier jour qui suivra la promulgation de la présente loi, il est institué un impôt sur le chiffre des affaires faites en France par les personnes qui, habituellement ou occasionnellement, achètent pour revendre ou accomplissent des actes relevant des professions assujetties à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux institué par le titre I^{er} de la loi du 31 juillet 1917 ⁽²⁷⁾.
.....

» Sont exemptes de la taxe prévue à l'article précédent :
.....

» 3° Les affaires effectuées par les exploitants de services publics concédés, tenus d'appliquer des tarifs fixés ou homologués par l'autorité publique et soumises à ces tarifs. » ⁽²⁸⁾.

On peut déduire de ces textes que le législateur a voulu astreindre à l'impôt, non point certaines personnes déterminées, mais certaines formes déterminées d'activité : les formes d'activité d'ordre commercial ou industriel; c'est ce que M. Troabas explique très clairement dans sa note sous les arrêts du Conseil d'Etat des 1^{er} mai et 4 décembre 1931 ⁽²⁹⁾.

(26) Art. 1^{er} Décr. 13 oct. 1926 portant codification des lois relatives aux impôts cédulaires et à l'impôt général sur le revenu.

(27 et 28) L. 25 juin 1920, portant création de nouvelles ressources fiscales, art. 59 et 60.

(29) Note sous Cons. d'Etat, 1^{er} mai 1931, D. P., 32. 3. 17.

Il s'agit donc de savoir si les régies municipales exercent des activités de cet ordre.

On peut remarquer tout d'abord que les bénéfices réalisés par les régies rentrent dans le budget municipal sans affectation spéciale. De sorte que si le paiement des impôts d'Etat sur le chiffre d'affaires ou sur les bénéfices industriels et commerciaux réduit ces bénéfices ou même constitue la régie en déficit (à la charge de la commune), ce sera, en fin de compte, le budget communal qui supportera la charge de l'impôt demandé à la régie.

On peut considérer aussi que les services organisés en régie comportent toujours une tarification des prestations fournies au public, ce qui les place dans le cas du paragraphe 3 de l'article 60 de la loi du 23 juin 1920 et conduit à les exonérer de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Mais il faut aussi ne pas oublier que les conseils municipaux ne peuvent pas instituer en régie municipale un service quelconque et que la jurisprudence du Conseil d'Etat, comme nous l'avons vu, interprète d'une façon restrictive les décrets de 1926, en s'attachant rigoureusement au principe de la liberté du commerce et de l'industrie posé par la loi des 2-17 mars 1791. Il ne peut y avoir de régie municipale que s'il s'agit d'un service public ou s'il y a défaillance ou insuffisance de l'initiative privée pour donner satisfaction, par une entreprise de caractère commercial, à un besoin général.

Enfin, il faut reconnaître que si un conseil municipal instituait en régie municipale un service purement commercial, avec le seul ou principal souci d'alimenter le budget communal au moyen des bénéfices de cette régie, il serait assez choquant de voir les ressources publiques, et notamment l'impôt, employées à faire concurrence au

commerce privé assujetti aux impôts d'Etat, alors que la régie serait affranchie de ces mêmes impôts. Hypothèse presque purement théorique, mais qui pourrait cependant se réaliser le jour où le Conseil d'Etat adopterait une interprétation des décrets de 1926 plus libérale que celle que nous avons rapportée ci-dessus.

Dans ces conditions, nous croyons pouvoir conclure de la façon suivante :

Devraient être exonérées de l'impôt sur les bénéfices commerciaux et de l'impôt sur le chiffre d'affaires, même s'il y a des bénéfices entrant au budget communal :

a) Toutes les régies municipales correspondant à des services publics, c'est-à-dire présentant, dans le cadre communal, les caractères au moyen desquels MM. Hauriou et Bonnard définissent les services publics comme nous l'avons rappelé *supra*, p. 46 et 47 (eau, gaz, électricité, pompes funèbres, cimetières, par exemple);

b) Toutes les régies, même de caractère commercial ou industriel, destinées à satisfaire un besoin général lorsque l'initiative privée est défailante ou manifestement insuffisante pour donner satisfaction à ce besoin ou lorsque des circonstances particulières justifient l'intervention de l'autorité publique (théâtre, ravitaillement, logement, etc.).

A s'en tenir à la jurisprudence du Conseil d'Etat, ce n'est d'ailleurs que dans ces deux cas que les conseils municipaux peuvent instituer des régies municipales.

Mais si une commune organisait en régie, avec l'intention d'en tirer des bénéfices pour alimenter son budget, un service industriel ou commercial réservé à l'initiative privée, il nous paraîtrait normal, même en dehors de tout recours contre cette organisation, d'assujettir cette

régie à l'impôt sur le chiffre d'affaires, même si les opérations de vente étaient faites conformément à des tarifs votés par le Conseil municipal et homologués par le Préfet.

SECTION IV

ESSAI DE CLASSEMENT DES DÉPENSES MUNICIPALES OBLIGATOIRES OU FACULTATIVES

Pour présenter l'énumération des dépenses municipales qui précède, nous avons adopté l'ordre chronologique. On peut ainsi, d'une part, constater comme nous l'avons déjà dit que le législateur de 1884 aurait pu dresser un catalogue plus complet que n'est celui de l'article 136 de la loi municipale, et, d'autre part, suivre en quelque sorte le développement historique des dépenses en notant année par année l'allongement de la liste.

Mais nous reconnaissons que ce procédé nuit à la clarté qu'exige une vue d'ensemble, et, ayant critiqué le manque de méthode qui peut être aisément relevé dans la rédaction de l'article 136, nous estimons qu'il serait indispensable de procéder à un regroupement et à un classement méthodique des dépenses communales. Nous avons remarqué avec regret que le projet de loi portant réforme des finances départementales et communales déposé le 30 mars 1931 ne traduit aucune tentative de ce genre. La nouvelle liste des dépenses obligatoires figurant sous l'article 99 du projet n'est autre que celle de l'article 136 de la loi du 5 avril 1884 allégée des dépenses qui, d'après l'article 7 du même projet, passeraient à la charge de l'Etat.

A titre de simple indication, nous avons tenté d'établir un certain ordre logique dans la longue liste des dépenses examinées dans les pages précédentes, et nous proposons de grouper les dépenses communales de la façon sui-

vante, réunissant dans chaque groupe les dépenses indiquées par la loi de 1884 et celles indiquées par d'autres lois, antérieures ou postérieures à 1884.

Ce tableau comprend 12 groupes, mais certaines dépenses peuvent être classées dans un groupe autre que celui où nous avons cru devoir les ranger; d'autre part, les indications du législateur sont parfois tellement générales par nécessité qu'elles ne peuvent être rangées dans aucun groupe : c'est le cas des crédits pour dépenses imprévues par exemple; il en est de même de celles mentionnées à la fin du paragraphe 20 de l'article 136 : « et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de la loi ».

Les catégories qui nous ont paru pouvoir servir de base à ce classement sont :

- I. — Administration générale et contentieux.
- II. — Police (police municipale, commissariat de police, police administrative, sapeurs-pompiers.
- III. — Cimetières et pompes funèbres.
- IV. — Etat civil, affaires militaires, élections.
- V. — Finances, comptabilité, recette municipale.
- VI. — Contributions.
- VII. — Travaux publics et urbanisme (voirie, architecture).
- VIII. — Assistance publique et prévoyance sociale.
- IX. — Hygiène publique, santé publique, protection de l'enfance.
- X. — Instruction publique, beaux-arts, éducation physique.
- XI. — Travail.
- XII. — Justice.
- XIII. — Dépenses ne rentrant dans aucun groupe.

Dans chaque groupe, nous classerons les dépenses, s'il y a lieu, en obligatoires et facultatives, et nous ne mentionnerons que les dépenses facultatives précédemment indiquées comme étant les plus habituelles. Nous nous bornerons à une brève énumération, renvoyant, pour des détails plus complets, soit à l'ouvrage de M. Morgand déjà cité (*La loi municipale*), soit aux indications que nous avons données rapidement dans les pages précédentes sur les dépenses non indiquées par la loi du 5 avril 1884.

I. — ADMINISTRATION GÉNÉRALE. — CONTENTIEUX.

A. — *Dépenses obligatoires.*

1° Frais de bureau et d'impression pour le service de la commune.

2° Conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs.

3° Frais d'abonnement au *Bulletin des communes*.

4° Frais d'abonnement et de conservation du *Bulletin des lois* ⁽³⁰⁾ (pour les communes chefs-lieux de canton).

5° Frais d'administration des biens indivis entre plusieurs communes.

6° Dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884.

7° Frais des télégrammes officiels.

(30) Le *Bulletin des lois* ayant été supprimé par la loi du 19 avril 1930 et le décret du 31 mars 1931 ayant fixé au 1^{er} avril 1931 la date à laquelle il a cessé de paraître, les frais d'abonnement ont également disparu.

Mais le *Bulletin des lois* a reparu presque aussitôt sous la forme du *Recueil des lois et décrets d'intérêt général publiés au « Journal officiel »*, recueil envoyé d'office aux mairies des chefs-lieux de canton, et auquel l'abonnement coûte 45 francs. Ce qui démontre que le *Bulletin des lois*, beaucoup plus maniable que le *Journal officiel*, est un recueil de textes qui rend les plus grands services, et qu'au lieu de le supprimer, il suffisait d'améliorer sa publication, qui a encore l'inconvénient d'être trop tardive.

8° Frais d'instances judiciaires.

9° Dans les colonies régies par la loi du 5 avril 1884 :
Traitements du secrétaire et des employés de la mairie ⁽³¹⁾.

B. — *Dépenses facultatives.*

1° Dépenses de fêtes publiques.

2° Frais d'installation des bureaux télégraphiques municipaux.

3° Création de postes récepteurs de renseignements météorologiques.

4° Frais de fonctionnement des conseils de discipline du personnel communal ⁽³²⁾.

II. — POLICE (Police municipale. Police administrative.
Commissariat de police. Sapeurs-Pompiers.)

A. — *Dépenses obligatoires.*

1° Traitement et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune.

(31) Pour les communes de la métropole, ces frais sont compris dans les « frais de bureau » (Cons. d'Etat, 15 mars 1889, D. P., 90. 3. 64). On ne comprend pas très bien pourquoi le législateur de 1884 a cru nécessaire de mentionner spécialement pour les colonies des frais que, pour la métropole, il englobait dans les frais de bureau.

(32) Nous croyons devoir mentionner les dépenses que peut entraîner le fonctionnement des conseils de discipline du personnel communal, tels que ces conseils sont organisés par la loi du 12 mars 1930 et les décrets des 23 juillet 1930 et 9 février 1932. Nous les rangeons parmi les dépenses facultatives, car aucun de ces textes n'en fait une dépense obligatoire. Mais une note de la préfecture de la Dordogne signale que « les dépenses, en principe, doivent être supportées par la commune » (qui a eu besoin de recourir au Conseil de discipline). C'est logique, mais il eût été utile que le législateur de 1930 s'expliquât sur ce point. Car, s'il y a des frais de déplacement à payer aux membres du Conseil, rien

2° Etablissement et entretien d'une chambre ou dépôt de sûreté.

3° Frais d'inhumation des personnes trouvées mortes sur la voie publique.

4° Travaux pour la protection des villes contre les inondations.

5° Restauration des terrains en montagne.

6° Dépenses de mise en valeur des marais et des terres incultes.

7° Frais de contrôle des distributions d'énergie électrique.

8° Frais de visite des fours et cheminées.

9° Dépenses des corps de sapeurs-pompiers.

10° Dans les colonies régies par la loi de 1884 : Dépenses du service de la milice qui ne sont pas à la charge du Trésor.

B. — *Dépenses facultatives.*

1° Entretien des pompes à incendie ⁽³³⁾.

2° Dépenses d'éclairage des rues.

III. — CIMETIÈRE ET POMPES FUNÈBRES.

Dépenses obligatoires.

1° Frais de clôture d'entretien et de translation des cimetières dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique.

2° Dépenses du service extérieur des pompes funèbres.

n'oblige la commune intéressée à les payer, et si on ne paye pas ces frais, il y a lieu de craindre qu'après deux ou trois déplacements non indemnisés, les membres appelés à former le conseil ne se dérangent plus. De plus, il ne serait pas illogique non plus de mettre les frais à la charge de la partie qui succombe devant le conseil de discipline.

(33) Dans les communes où il n'existe pas de corps de sapeurs-pompiers, ces dépenses sont facultatives.

IV. — ETAT CIVIL. — ELECTIONS. — AFFAIRES MILITAIRES.

Dépenses obligatoires.

1° Frais des registres de l'état civil, des livrets de famille et partie de la table décennale des actes de l'état civil à la charge des communes.

2° Frais de recensement de la population.

3° Frais des assemblées électorales et des cartes d'électeur.

4° Eclairage et chauffage des corps de garde des troupes de passage.

V. — FINANCES. — COMPTABILITÉ. — RECETTE MUNICIPALE.

Dépenses obligatoires.

1° Traitement et frais de bureau ⁽³⁴⁾ du receveur municipal.

2° Traitement du préposé en chef de l'octroi et frais de perception.

3° Frais annuels de mise à jour des matrices cadastrales.

4° Révision des évaluations cadastrales.

5° Frais d'assiette et de recouvrement des impôts communaux.

6° Acquiescement des dettes exigibles.

7° Frais de publication des comptes et budgets des communes dont le revenu est de 100 000 francs au moins ⁽³⁵⁾.

8° Contribution aux dépenses des syndicats de communes.

(34) Voir la note (2), p. 9.

(35) Cette dépense est facultative dans les communes dont le revenu n'atteint pas 100.000 francs.

VI. — CONTRIBUTIONS.

Dépenses obligatoires.

1° Prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux.

2° *Dans les colonies régies par la loi de 1884* : les contributions assises sur les biens communaux ⁽³⁶⁾.

VII. — TRAVAUX PUBLICS ET URBANISME (voirie, architecture).

A. — *Dépenses obligatoires.*

1° Entretien de l'hôtel de ville ou location d'une maison ou salle pour en tenir lieu ⁽³⁷⁾.

2° Etablissement et conservation des plans d'alignement et de nivellement.

3° Dépenses des chemins vicinaux.

4° Etablissement des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension.

B. — *Dépenses facultatives.*

1° Salaire des cantonniers.

2° Dépenses des chemins ruraux.

3° Entretien des parcs et promenades publiques.

(36) On ne comprend pas très bien la nécessité de cette mention spéciale concernant les colonies régies par la loi de 1884 : le paragraphe 16 de l'article 136 est applicable aux communes de ces colonies, même sans cette mention qui figure au paragraphe 19.

(37) Le paragraphe 12 du texte primitif de l'article 136 de la loi de 1884 rendait obligatoires les grosses réparations aux édifices communaux, sauf certaines dispositions spéciales aux bâtiments consacrés aux cultes. La loi du 9 avril 1903 a abrogé les alinéas 11 et 12 de l'article 136. Mais il y a là, certainement, une erreur regrettable du législateur, car il aurait fallu abroger seulement la fin du paragraphe 12 et laisser subsister le début, de manière à maintenir l'obligation des grosses réparations aux

VIII. — ASSISTANCE PUBLIQUE ET PRÉVOYANCE SOCIALE.

A. — *Dépenses obligatoires.*

1° Contingent dans les dépenses de l'assistance médicale gratuite.

2° Contingent dans les dépenses d'entretien des aliénés indigents.

3° Frais de voyage et de séjour d'indigents envoyés aux eaux thermales.

4° Contingent dans les dépenses des enfants assistés.

5° Contingent dans les dépenses d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

6° Contingent dans les dépenses d'assistance aux femmes en couches et primes d'allaitement.

7° Contingent dans les dépenses d'assistance aux familles nombreuses.

8° Pensions à la charge de la commune.

9° Partie des frais de séjour d'indigents envoyés dans les sanatoria.

10° Subventions aux hospices dans les communes de 5.000 habitants et plus.

11° Frais de locaux, carnets et registres pour l'administration et la comptabilité des sociétés de secours mutuels.

12° Cotisations patronales aux assurances sociales et prestations prévues par le statut du personnel municipal en exécution de la loi du 5 avril 1928 et du décret du 30 juin 1931.

bâtiments communaux (sauf à déclarer facultatives celles des bâtiments communaux consacrés aux cultes), car, en l'état actuel du texte, ces grosses réparations n'ont plus le caractère obligatoire.

B. — *Dépenses facultatives.*

- 1° Subvention aux hospices pour les communes de moins de 5.000 habitants.
- 2° Frais de bureaux de bienfaisance.
- 3° Subventions aux caisses de chômage.
- 4° Indemnité à la sage-femme.

IX. — HYGIÈNE PUBLIQUE. — SANTÉ PUBLIQUE.

A. — *Dépenses obligatoires.*

- 1° Dépenses pour l'hygiène et la salubrité publiques.
- 2° Frais de police sanitaire des animaux.
- 3° Création et fonctionnement de dispensaires d'hygiène sociale et de préservation antituberculeuse.
- 4° Dépenses de statistiques.
- 5° Défrichement des landes (communes de la Gironde et des Landes).
- 6° Assainissement de la côte orientale de la Corse.

B. — *Dépenses facultatives.*

- 1° Subventions aux dispensaires d'hygiène sociale lorsque la dépense n'est pas obligatoire.
- 2° Création de sanatoria antituberculeux.
- 3° Création d'abattoirs coopératifs.
- 4° Subventions aux Offices publics d'habitations à bon marché.
- 5° Subventions aux établissements de bains-douches.
- 6° Subventions aux jardins ouvriers.
- 7° Garanties aux Sociétés de crédit immobilier pour faciliter la construction d'habitations à bon marché.
- 8° Acquisitions de terrains pour revente après lotissement.

X. — INSTRUCTION PUBLIQUE.

A. — *Dépenses obligatoires* (38).

1° Dépenses de l'instruction publique, conformément aux lois (bâtiments, matériel, chauffage et éclairage des classes, logement de l'instituteur, femme de service de l'école maternelle, entretien des bâtiments scolaires dont la construction a été subventionnée par l'Etat, etc.).

2° Dépenses de l'enseignement professionnel lorsque la création de cours professionnels a été déclarée obligatoire par décret.

B. — *Dépenses facultatives*.

1° Supplément de traitement à l'instituteur (études surveillées, garderies du jeudi, etc.).

2° Gratuité des fournitures scolaires.

3° Distributions de prix aux élèves des écoles primaires.

XI. — TRAVAIL

A. — *Dépenses obligatoires*.

1° Bureaux de placement municipaux dans les villes de plus de 10.000 habitants.

2° Frais et dépenses des Conseils de prud'hommes et menus frais des Chambres consultatives des arts et manufactures.

B. — *Dépenses facultatives*.

Allocations aux membres des Conseils de prud'hommes.

(38) Nous ne mentionnons que les dépenses de l'enseignement primaire et de l'enseignement technique. Les dépenses obligatoires de l'enseignement secondaire, pour les communes où se trouvent des établissements secondaires, sont fixées par un contrat entre la commune et l'Etat (traité constitutif de l'établissement).

XII. — JUSTICE.

A. — *Dépenses obligatoires.*

1° Logement du président des assises.

2° Frais de loyer et de réparation du local et du mobilier (achat et entretien) de la justice de paix (pour les communes chefs-lieux de canton).

3° Frais de déplacement du juge de paix et de son greffier lorsque le juge est autorisé à tenir des audiences dans des communes autres que le chef-lieu de canton.

XIII. — DÉPENSES ÉCHAPPANT A TOUT CLASSEMENT.

A. — *Obligatoires.*

Dépenses mises à la charge des communes par une disposition de la loi.

B. — *Facultatives.*

Dépenses imprévues.

CHAPITRE II

DEPENSES ORDINAIRES ET DEPENSES EXTRAORDINAIRES BUDGET SUPPLEMENTAIRE

§ 1. — Dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires.

La loi de 1884 est très sobre de détails sur les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires, qu'elle se borne à définir dans l'article 133, ainsi conçu :

« Les dépenses du budget ordinaire comprennent les dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale.

» Les dépenses du budget extraordinaire comprennent :

» Les dépenses accidentelles ou temporaires, qui sont imputées sur des recettes énumérées à l'article 134 (recettes extraordinaires) ou sur l'excédent des recettes ordinaires. »

Il découle du texte une règle fondamentale en matière de préparation du budget : c'est que les dépenses extraordinaires doivent être acquittées au moyen de ressources extraordinaires, à moins que les recettes ordinaires ne présentent un excédent; dans ce cas, cet excédent peut être affecté aux dépenses extraordinaires. Encore faut-il qu'il ne soit pas obtenu au moyen d'une imposition pour insuffisance de revenus.

La règle réciproque est aussi exacte : les dépenses ordinaires ne doivent pas, en principe, être couvertes par des recettes extraordinaires. Le Conseil municipal doit ou bien

faire face aux dépenses ordinaires au moyen des recettes énumérées à l'article 134, en y ajoutant des centimes pour insuffisance de revenus, ou bien limiter ses dépenses ordinaires aux ressources ordinaires. Si, par exemple, le Conseil municipal utilisait chaque année le produit de ventes de biens communaux pour faire face aux dépenses ordinaires, d'une part ce système ne saurait être appliqué pendant longtemps, et surtout, d'autre part, il y aurait là une mauvaise gestion. En effet, ce procédé diminuerait le patrimoine commun et appauvrirait les générations futures pour couvrir des dépenses annuelles et permanentes actuelles, qui doivent être payées au moyen d'impôts présentant les mêmes caractères d'annualité et d'actualité.

La conclusion est que, dans le budget communal, le chapitre I^{er} des recettes, comprenant les recettes ordinaires, doit être en équilibre ou en excédent par rapport au chapitre I^{er} des dépenses, qui comprend les dépenses ordinaires, l'excédent ne pouvant toutefois pas être obtenu au moyen de centimes pour insuffisance de revenus.

Quant au chapitre II des recettes, qui contient les recettes extraordinaires, il doit aussi, en principe, être en équilibre avec le chapitre II des dépenses, qui comprend les dépenses extraordinaires. Il peut cependant y avoir un déficit, qui doit alors être compensé par un excédent des recettes ordinaires, comme nous venons de le voir; mais la balance des chapitres II du budget, en recettes et dépenses extraordinaires, ne saurait présenter un excédent. Si, au compte administratif, un excédent de recettes extraordinaires apparaît, il sera, en général, constitué par des recettes avec affectation spéciale, et il devra en être tenu compte au titre des fonds spéciaux lors de la préparation

du budget de l'année suivante. (Par exemple, plus-value sur le produit des centimes créés en vue d'un emprunt réalisé plus tardivement qu'on ne l'avait prévu, etc.)

§ 2. — Budget supplémentaire.

Le budget supplémentaire est établi pour faire la liaison entre les exercices et permettre de rattacher au budget les résultats de l'exercice précédent : le résultat, en excédent ou en déficit, de l'exercice 1930 constitue le premier article des recettes ou des dépenses du budget supplémentaire de 1931. Il y a ainsi continuité entre les budgets, chaque exercice se trouvant relié au précédent et au suivant.

En outre, le budget supplémentaire a pour but de corriger les erreurs dans la préparation du budget primitif, erreurs inévitables, puisque le budget d'une année doit être établi en prenant pour base les résultats de la pénultième année connus au 31 mars : le budget de 1931 est ainsi basé sur les résultats de l'exercice 1929, connus au 31 mars 1930. De ce double rôle découle la division du budget supplémentaire en deux sections :

A. — POUR LES RECETTES.

1^{re} Section : Excédent des recettes de l'exercice clos et report des restes à recouvrer de cet exercice.

2^e Section : Recettes nouvelles créées pendant l'exercice en cours.

B. — POUR LES DÉPENSES.

1^{re} Section : Déficit de l'exercice précédent et report des restes à payer de cet exercice.

2^e Section : Crédits nouveaux ou suppléments de crédits votés pendant l'exercice en cours.

On ajoute parfois une 3^e section, aussi bien pour les

recettes que pour les dépenses, sous le titre : « Autorisations spéciales », où sont groupées les recettes ou les dépenses autorisées après le vote du budget supplémentaire. C'est comme un nouveau budget supplémentaire ajouté au premier.

Il faut remarquer que le budget supplémentaire ne fait aucune différence entre les dépenses et recettes ordinaires ou extraordinaires : toutes sont inscrites à la suite, sans distinction ; l'emploi des fonds provenant d'un emprunt, qui est une dépense extraordinaire, peut se trouver inscrit au milieu d'une série de crédits supplémentaires pour des dépenses ordinaires quelconques.

Si donc l'on veut se faire une idée de l'évolution des dépenses communales, il faut envisager, pour chaque année, l'ensemble du chapitre I^{er} (dépenses ordinaires), du chapitre II (dépenses extraordinaires) et du chapitre III (dépenses supplémentaires). C'est pourquoi il faut utiliser non les budgets primitifs, mais bien les comptes de gestion ou les comptes administratifs, qui ont le double avantage :

- 1° de représenter les dépenses payées ou au moins engagées, alors que les budgets, à ce point de vue, ne sont que des états de prévision ;
- 2° d'embrasser l'ensemble de ces dépenses pendant toute l'année et de réunir cet ensemble en un seul document.

Tous les chiffres que nous aurons à citer par la suite seront donc empruntés aux comptes et non aux budgets, à moins que, n'ayant pu nous procurer les comptes, nous ayons dû nous contenter des prévisions budgétaires, ce que nous indiquerons.

CHAPITRE III

LA VARIATION DES DEPENSES COMMUNALES SE PRODUIT CONSTAMMENT DANS LE SENS DE L'AUGMENTATION. LES CAUSES DE CE FAIT

SECTION PREMIERE

GÉNÉRALITÉS

Lorsqu'on rapproche, à quelques années d'intervalle, deux comptes administratifs d'une même commune, on constate, en général, même s'il s'agit d'années consécutives, un accroissement des dépenses. Et si la comparaison embrasse une période assez longue, les comptes des années extrêmes présentent des différences parfois considérables.

Pour la ville de Bergerac, notamment, nous avons pu relever les chiffres suivants, qui représentent les dépenses totales payées au cours des exercices considérés :

1840	F.	78.625
1860		118.922
1880		434.605
1899		329.426
1913		511.003
1920		1.282.687
1928		2.170.168
1929		3.366.664
1930		4.501.716

Le chiffre de 1899 est, il est vrai, inférieur de 95.000 francs à celui de 1880, mais ce dernier est presque six fois plus élevé que celui de 1840, bien que l'intervalle soit seulement de quarante ans, et quarante ans d'une vie communale assez calme, sur laquelle la guerre de 1870 n'a produit aucune répercussion comparable aux conséquences de la guerre de 1914.

La progression semble d'ailleurs s'accroître, puisque de 1899 à 1920, soit en vingt et un ans, les dépenses ont presque quadruplé. Mais cette augmentation est due pour une très large part aux conséquences de la guerre. Enfin, de 1920 à 1929, le coefficient d'augmentation atteint 2,62, et 3,5 si on compare les chiffres de 1920 à ceux de 1930.

Ces variations ne sont point dues à des causes purement locales, car nous avons pu constater des augmentations analogues dans d'autres villes.

A Périgueux, par exemple, nous relevons pour les dernières années, les chiffres suivants :

1912	F.	1.787.352
1913	.....	2.712.017
1915	.....	1.395.893
1919	.....	1.864.733
1925	.....	3.869.445
1928	.....	5.152.461

A Libourne :

1913	F.	1.043.948
1915	.....	773.708
1919	.....	1.331.436
1925	.....	2.627.063
1928	.....	4.075.982

A Cognac :

1919	F.	1.066.113
1925	.....	2.317.036
1928	.....	3.059.300

Dans une petite commune de 814 habitants, située dans la Moselle et redevenue française en 1918 ⁽¹⁾, nous avons pu noter les augmentations suivantes :

1919	F.	37.682
1923		39.878
1928		69.490

et les prévisions du budget de 1930 atteignent 94.054 francs.

Sans anticiper sur notre troisième partie, où nous aurons à examiner le projet de loi portant réforme des finances départementales et communales, nous pouvons citer dès maintenant quelques chiffres extraits de l'exposé des motifs de ce projet qui montrent l'importance de l'augmentation des dépenses communales ⁽²⁾ :

Les dépenses communales ordinaires atteignaient en tout 450 millions en 1862 et 1.039 millions en 1913.

Pour 1929, le chiffre correspondant est évalué à plus de 10 milliards.

Quant à la dette communale, elle a subi une progression moins marquée, passant de 4.854 millions en 1913 à 12.086 millions en 1928 (ville de Paris comprise), ou, en n'y comprenant pas la ville de Paris, de 1.896 millions en 1913 à 4.606 millions en 1928.

L'accroissement continu des dépenses communales est donc un fait reconnu. Il n'est, du reste, qu'un cas particulier de l'accroissement, également continu, des dépenses publiques.

Il est intéressant et utile d'en rechercher les causes. Ce sera l'objet de notre deuxième section.

(1) Il s'agit de la commune de Neufchef, arrondissement de Thionville.

(2) Projet de loi portant réforme des finances locales, p. 3 et 4.

SECTION II

DES CAUSES DE L'AUGMENTATION DES DÉPENSES COMMUNALES

Ces causes nous paraissent pouvoir être classées de la façon suivante :

- 1° Dépréciation de la monnaie;
- 2° Paiement par les communes de dépenses qui devraient rester à la charge de l'Etat;
- 3° Développement de l'activité communale, et, dit-on parfois, « prodigalité des administrations locales »;
- 4° Conséquences de la guerre de 1914;
- 5° Progrès sociaux et autres.

Nous examinerons successivement chacune de ces causes.

PREMIÈRE CAUSE : LA DÉPRÉCIATION DE LA MONNAIE.

Il s'agit là d'un phénomène bien connu, dont la conséquence est une hausse des prix de toutes choses, et, par suite, un accroissement nominal des dépenses, pour les collectivités comme pour les particuliers.

En temps normal, cette dépréciation de la monnaie se produit suivant un rythme assez lent, et, s'il est certain qu'elle a pour effet d'accroître le volume des dépenses, on ne saurait prétendre qu'elle suffit à elle seule à expliquer les variations importantes que nous avons constatées. Il est hors de doute, par exemple, que de 1840 à 1880 le franc n'a pas perdu les cinq sixièmes de sa valeur.

Dans une période calme, sans crise économique ou politique, on peut tenir pour négligeable l'influence de cette dépréciation, surtout si la période considérée est courte.

Il en va tout autrement dans une époque de crises et d'instabilité comme celle qui a suivi la guerre dernière,

et qui dure encore d'ailleurs. Nous reprendrons cette question plus loin en traitant des conséquences de la guerre de 1914.

DEUXIÈME CAUSE : PAIEMENT PAR LES COMMUNES DE DÉPENSES
QUI DEVRAIENT ÊTRE PAYÉES PAR L'ÉTAT.

Nous trouvons là une des raisons les plus sérieuses de l'accroissement des dépenses communales.

Alors que la dépréciation de la monnaie ne produit qu'une augmentation purement nominale au moins en période normale, les agissements de l'Etat produisent, même dans une telle période, un accroissement réel, puisque, à un moment donné, l'Etat se décharge sur les communes d'une partie du poids de son budget. Ce n'est plus un gonflement des crédits qui se produit, mais un bourgeonnement de chapitres nouveaux. Au lieu d'un accroissement apparent, c'est un accroissement réel.

LES MOTIFS DE CETTE PROCÉDURE. — Quand on recherche les raisons que peuvent invoquer les gouvernants pour rejeter ainsi certaines dépenses sur les communes, on n'en peut guère découvrir que trois ou quatre :

- 1° La gêne du budget de l'Etat, qui se trouvera allégé au détriment des budgets locaux;
- 2° L'espoir que les assemblées locales, en matière d'assistance notamment, se montreront plus parcimonieuses si elles savent que leur budget supportera au moins une partie des secours accordés;
- 3° Parfois le travail trop hâtif du législateur qui ne se rend peut-être pas toujours exactement compte des conséquences que ses décisions feront peser sur les budgets locaux;

4° Enfin, le fait que certains services ne peuvent être convenablement assurés que par les administrations locales.

A les examiner d'un peu près, ces motifs apparaissent de valeur très inégale.

Premier motif : Gêne du budget de l'Etat. — La gêne du budget de l'Etat n'est qu'un prétexte commode et peu courageux, relevant d'une politique de moindre effort qui ne saurait être approuvée. Remédier à cette gêne en rejetant certaines dépenses sur les collectivités locales, c'est en somme pour l'Etat appliquer la raison du plus fort. Le Parlement, ou certains parlementaires, voient peut-être là une solution ingénieuse du point de vue électoral, mais elle n'est guère digne d'un Parlement.

Lorsqu'il est nécessaire d'instituer une dépense nouvelle ou d'augmenter une dépense ancienne qui, par son objet, est normalement à la charge de l'Etat, il appartient au Gouvernement et au Parlement de rechercher les moyens de faire face à cet accroissement de charges soit par une augmentation des ressources de l'Etat, soit par des économies sur d'autres chapitres. Mais on ne saurait s'élever trop vigoureusement contre le procédé consistant à rejeter cet accroissement sur les budgets locaux. « La méthode est certainement peu élégante qui consiste à faciliter l'équilibre du budget de l'Etat en surchargeant celui des communes. » (3).

On peut ajouter que cette méthode est particulièrement déplorable lorsqu'elle conduit à mettre à la charge des

(3) Discours de M. Emile Sari, sénateur, maire de Bastia, au Sénat, à la séance du 27 septembre 1930 (*Journal officiel*, Déb. parl. Sénat, 1930, p. 1688).

communes des dépenses de traitements de fonctionnaires de l'Etat pour des exercices clos. C'est cependant ce qui a failli se passer pour les traitements des commissaires de police lors du relèvement de ces traitements opéré par décret du 25 juillet 1930 avec rappel du 1^{er} juillet 1929. Devant les protestations unanimes et sévères des conseils municipaux, M. le Ministre de l'Intérieur a consenti à prendre à la charge de l'Etat, au moyen de subventions, l'augmentation de ces traitements du 1^{er} juillet au 31 décembre 1929 et même du 1^{er} janvier au 30 septembre 1930. Seulement les communes ont dû faire l'avance des sommes à payer, et, au mois de mars 1931, elles n'avaient pas encore reçu les subventions annoncées. Il a bien fallu que les maires trouvent les fonds nécessaires, en ajournant au besoin le paiement de dépenses purement communales. La circulaire du 25 novembre 1930 annonçant ces subventions prend soin d'indiquer que l'Etat prend ces augmentations de traitement à sa charge « *bénévolement* » : « En communiquant cette décision aux municipalités, vous voudrez bien insister sur l'importance de la dépense que l'Etat prend de ce fait *bénévolement* à sa charge.

» J'espère, d'ailleurs, que l'attribution de cette subvention vous permettra d'amener plus facilement les villes à prendre en charge les nouveaux traitements à compter du 1^{er} octobre 1930 et vous évitera, dans de nombreux cas, de recourir à la procédure d'inscription d'office. »

Il n'est pas inutile de préciser que cette « *bénévolence* » du Gouvernement se manifesta seulement après que des protestations eurent surgi un peu de toutes les villes de France, protestations souvent accompagnées du refus de voter les crédits demandés (Périgueux, Libourne, Bourges,

Bordeaux, par exemple), ce qui obligea les préfets à recourir à l'inscription d'office.

Deuxième motif : Espoir que les collectivités locales seront moins généreuses en matière d'assistance. — En matière d'assistance, le législateur laisse une partie de la dépense à la charge des communes, afin d'inciter les conseils municipaux à ménager les deniers publics en n'accordant les secours qu'à bon escient : « Certes, il est de bonne administration que les administrateurs des départements et des communes soient intéressés à n'inscrire sur les listes d'assistance que ceux qui le méritent. Les dernières lois de finances n'ont pas contrevenu à cette règle tutélaire. Communes et départements continuent à participer aux dépenses d'assistance. C'est seulement la part supplémentaire, nécessaire à l'ajustement de ces indemnités à la dépréciation monétaire, que l'Etat a prise à sa charge exclusive », écrit M. Charles Dumont, sénateur du Jura, rapporteur général du budget au Sénat ⁽⁴⁾. Et M. Cailiaux, dans son remarquable discours prononcé au Sénat le 4 décembre 1930, à la suite des interpellations de MM. Linyer, Mounier, Sari et Roustan, déclare à M. le Ministre du Budget : « Dans ce tableau des dépenses que vous pensiez prendre à la charge de l'Etat, tableau que vous nous avez tracé, l'autre jour (Sénat, séance 27 nov. 1930, *Journal officiel*, Sénat, p. 1691, 1^{re} colonne) vous avez inclus les dépenses d'assistance.

» Là-dessus, je vous crie : « Casse-cou ! » Je suis sûr d'être entendu par la plupart de nos collègues.

» En effet, le jour où vous n'aurez plus l'intervention

(4) *Journal Le Moniteur de Paris*, 23 nov. 1930. L'article fort intéressant de M. Charles Dumont a pour titre : « Libertés et finances locales. »

communale pour les dépenses d'assistance, vous verrez à quels effroyables résultats vous aboutirez. » (*Nombreuses marques d'approbation.*) ⁽⁵⁾. Ainsi, le législateur craint que la suppression de toute participation des communes et des départements aux dépenses d'assistance ne se traduise par une considérable augmentation de ces dépenses, les assemblées locales se laissant aller alors très facilement à faire des largesses aux dépens du budget de l'Etat. Cette crainte, en effet, n'est peut-être pas sans fondement. On pourrait répondre que ce faisant, les conseils municipaux ne feraient qu'imiter les procédés que l'Etat emploie lui-même vis-à-vis des communes, par exemple lorsqu'il accorde aux commissaires de police des augmentations de traitement avec effet rétroactif : ce serait un échange de mauvais procédés. Nous ne retiendrons pas cet argument, qui n'a évidemment aucune valeur sérieuse.

Cependant, M. le Ministre du Budget, qui était alors M. Germain-Martin, n'avait pas parlé de prendre à sa charge la totalité des dépenses d'assistance, mais seulement de procéder à une révision des barèmes et de participer aux suppléments de charges d'assistance résultant pour les communes de la loi du 16 avril 1930, comme le décide du reste la loi du 30 juin 1930. Voici d'ailleurs ce que M. le Ministre du Budget déclarait au Sénat ⁽⁶⁾ :

« Ces 150 millions recevront une double affectation : D'une part, il sera procédé à une révision des barèmes; d'autre part, l'Etat participera aux suppléments de charges d'assistance résultant de la loi du 16 avril 1930, de telle

⁽⁵⁾ *Journal officiel*, Déb. parl. Sénat 1930, p. 1724 et suiv. Le discours de M. Caillaux a été reproduit par la revue *L'Etat moderne*, numéro de janvier 1931, p. 43.

⁽⁶⁾ *Journal officiel*, Déb. parl. Sénat 1930, p. 1691 (séance 27 nov. 1930.)

sorte, comme le demandait M. Caillaux lors de débats budgétaires, que les décisions du Parlement prises sans que les collectivités locales aient été consultées ne viennent pas disloquer leurs budgets. » D'ailleurs, dès le 18 août 1930, M. le Ministre de l'Intérieur signait une circulaire aux préfets, appelant leur attention sur le troisième paragraphe de l'article 23 de la loi du 30 juin 1930 ainsi conçu :

« En attendant que le barème visé au premier alinéa ci-dessus ait été établi ⁽⁷⁾, il sera fait aux départements et aux communes des avances non remboursables correspondant aux suppléments de dépenses résultant pour eux de l'application des articles 168, 169, 171 et 173 de la loi de finances du 16 avril 1930. »

Cette circulaire, interprétant la loi du 30 juin 1930 dans le sens restrictif, précise que ces avances ne seront accordées aux communes que pour faire face à l'accroissement de dépenses nécessaires pour attribuer aux assistés les nouveaux taux minima, de 30 francs par mois pour l'assistance aux vieillards par exemple (les limites de l'allocation étaient, antérieurement au 16 avril et depuis la loi du 14 juillet 1905, de 5 et 20 francs [ou 30 francs en cas de circonstances exceptionnelles], la partie de l'allocation dépassant 30 francs restant entièrement à la charge de la commune). Cette interprétation est tout à fait dans le sens de la déclaration faite à la tribune de la Chambre par M. le Ministre du Budget au moment du vote du texte devenu l'article 23 de la loi du 30 juin 1930 : « Je ne dirai pas que c'est avec beaucoup de plaisir que le Gouverne-

(7) Ce barème, qui devait être publié avant le 1^{er} janvier 1931, n'est pas encore connu en mai 1932; sa préparation a été retardée par le dépôt du projet de loi portant réforme des finances locales dont nous parlerons dans notre troisième partie.

ment a constaté la grande largesse du Sénat. Mais puisque les deux assemblées vont se mettre d'accord, je suis heureux d'entendre à la Chambre un collègue... demander de n'accorder les subventions qu'aux communes qui en auront besoin. Sur ce point le Gouvernement est tout à fait d'accord; l'interprétation est retenue et l'exécution sera poursuivie dans ce sens. » (8). Une seconde déclaration dans le même sens fut faite également à la deuxième séance du 11 juillet, toujours par M. le Ministre du Budget, qui a déclaré à ce moment donner l'opinion des auteurs mêmes du texte de l'article 25 de la loi du 30 juin 1930 (9).

En présence de ces déclarations, et de l'approbation qu'elles ont trouvée, il semble bien n'y avoir aucune raison de craindre ou d'espérer que le Gouvernement songe à prendre à sa charge la totalité des dépenses d'assistance (10).

Nous ne nous étendrons pas davantage pour le moment sur cette question des dépenses d'assistance, car nous aurons à la reprendre dans notre troisième partie.

Troisième motif : Travail trop hâtif du législateur. — Ces quelques indications que nous venons de rappeler à propos des dépenses d'assistance suffisent à montrer d'autre part que le Parlement prend parfois des décisions dont les répercussions sur les budgets locaux lui apparaissent seulement au moment de passer à l'application. Car c'est ce qui s'est produit pour le relèvement des taux d'allocation

(8) Chambre des députés, séance du 30 juin 1930, *Journal officiel*, Déb. Chambre, p. 2809.

(9) Chambre des députés, 2^e séance 11 juillet 1930, *Journal officiel*, Déb. Chambre, p. 3124.

(10) Cependant, le projet du Gouvernement sur la réforme des finances locales, dont nous parlerons dans notre troisième partie, prévoyait cette prise en charge complète par l'Etat.

en matière d'assistance : les difficultés n'ont été vues que lorsque les conseils municipaux et les conseils généraux appelés à fixer les nouveaux montants des allocations mensuelles ont été obligés de déclarer leurs ressources insuffisantes pour supporter cet accroissement de charges. L'insuffisance des ressources était d'autant plus certaine que par un redoublement d'inconséquence la même loi du 16 avril 1930 qui augmentait ainsi les dépenses locales réduisait en même temps les recettes par une réforme peut-être désirable, mais en tout cas inopportune à ce moment, de l'impôt des patentes.

Et il a fallu les protestations des assemblées locales pour obtenir une aide de l'Etat — étroitement limitée — pour les nouvelles charges de l'assistance, et un ajournement de la réforme des patentes.

C'est donc avec raison que nous pouvons compter au nombre des causes de la crise des finances communales les erreurs du législateur.

Quatrième motif : Certains services ne peuvent être assurés convenablement que par les administrations locales. — Ce motif est à peu près le seul qui puisse être retenu. Il est certain en effet que les services d'état civil et d'assistance, par exemple, ne peuvent fonctionner qu'à la condition d'être à la portée immédiate du public, c'est-à-dire d'être organisés dans le cadre communal, de même que le dénombrement de la population ne peut guère être effectué que par l'administration municipale.

Mais ce n'est peut-être pas là une raison pour que les communes supportent la totalité ou la plus grande partie des dépenses de ces services ou de ces travaux. Car il s'agit bien là de services publics d'Etat de même que pour la police et pour l'instruction publique par exemple (l'état

civil d'ailleurs n'est-il pas un service de police, au sens large du mot ?). L'organisation des services publics étant une des attributions essentielles des gouvernants, c'est le budget général qui doit en supporter les frais sur le produit de l'impôt, « prélèvement que la souveraineté exige de l'individu, en vertu du principe de la solidarité nationale pour subvenir aux dépenses d'intérêt général et aux charges résultant des dettes de l'Etat » (11).

En effet, les frais de fonctionnement des services publics sont bien des dépenses d'intérêt général. Si le pouvoir central charge de certains services publics les administrations locales, il n'est pas équitable que ce soit sans dédommagement et que ces administrations locales soient contraintes de consacrer à l'organisation et au fonctionnement de ces services d'Etat des sommes de plus en plus considérables, prises sur les ressources qu'elles ont le droit de se procurer pour d'autres fins purement locales.

De même, lorsque la loi du 13 avril 1908 a remis aux communes la propriété de certaines églises, elle a surtout grevé les communes de charges nouvelles pour l'assurance et l'entretien de ces édifices, sans aucun profit pour elles; et on ne peut s'empêcher de remarquer en passant que ces charges de la commune sont payées au moyen d'impôts que supportent tous les habitants. Il convient toutefois de signaler que les communes reçoivent cependant des subventions — peu élevées d'ailleurs — sur l'ancien budget des cultes, subventions qui vont en décroissant depuis quelques années.

Or l'accroissement continu des charges communales,

(11) Définition de l'impôt donnée par M. Allix (*Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 5^e éd., p. 396).

aggravé par le manque de souplesse et de rendement du système d'impôt locaux, a depuis longtemps attiré l'attention des administrateurs communaux sur la nécessité d'une réforme des finances locales, aussi bien en ce qui concerne les dépenses qu'en ce qui concerne les recettes. Et la question devient de jour en jour plus aiguë.

Si bien que, lors de la discussion du budget de 1930 par la Chambre des députés, M. Connevot déposait un amendement tendant à obtenir de l'Etat une participation aux dépenses d'administration des communes.

Combattu par M. le Président du Conseil, l'amendement fut finalement retiré.

Nous reparlerons de cet amendement dans notre troisième partie.

Pour le moment, nous nous bornons à constater que des dépenses importantes sont payées par les communes, alors qu'elles devraient être supportées par le budget général et que l'accroissement de ces dépenses entre pour une large part dans l'augmentation des dépenses communales.

« On conçoit parfaitement que les départements et les communes soient astreints à remplir le rôle pour lequel ils ont été créés, et que, dans ce but, on leur impose l'exécution de certains services d'intérêt local qu'ils pourraient négliger, comme par exemple l'entretien de leur voirie, mais il faut bien remarquer que très souvent ces services obligatoires sont des services d'intérêt général, des services d'Etat dont la gestion est confiée, imposée, aux autorités locales, tel le service de l'état civil, tel encore l'entretien du local de la justice de paix, etc. Et on peut se demander si le législateur n'a pas usé parfois de ce procédé pour diminuer les charges de l'Etat aux dépens des

communes et masquer ainsi l'accroissement réel des charges budgétaires. » (12).

TROISIÈME CAUSE D'AUGMENTATION : DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ DES ADMINISTRATIONS LOCALES. LA « PRODIGALITÉ » DES AUTORITÉS LOCALES.

L'influence des théories interventionnistes se fait sentir non seulement dans le domaine national mais aussi dans le domaine municipal.

Les dépenses d'assistance, même en dehors de l'intervention du législateur, augmentent, soit que le nombre des indigents devienne réellement plus grand, soit, plutôt, que les lois d'assistance, mieux connues, soient invoquées par des individus de plus en plus nombreux. Il se produit aussi dans le public, nous avons pu le constater personnellement, une interprétation spéciale de ces lois; l'assistance aux vieillards privés de ressources, par exemple, est considérée non pas comme une aide aux indigents, mais comme une sorte de pension; nous avons entendu, fréquemment, solliciter cette assistance sous le nom de « retraite des vieillards ».

L'assistance aux femmes en couches, réservée à l'origine (L. 17 juin 1913) aux femmes travaillant pour un patron, est maintenant accordée à « toute femme de nationalité française et privée de ressources suffisantes » (L. 2 déc. 1917). La condition de travail salarié a disparu, ce qui a étendu le champ d'application de la loi.

A la campagne, les conseils municipaux résistent en général aux demandes non justifiées (pendant les com-

(12) Maspétiol et Laroque, *La tutelle administrative*, p. 73.

munes rurales ne paient qu'une part assez faible de la dépense). Mais en ville, les assemblées accordent souvent assez facilement les secours publics, parfois après un examen superficiel seulement des dossiers, et sous l'influence de cette idée, d'ailleurs exacte, que la misère est plus pénible en ville qu'à la campagne.

Pour l'enseignement, les communes urbaines prennent fréquemment à leur charge des dépenses grandissantes, qui devraient cependant être assumées par l'Etat.

Le besoin de confort et d'hygiène des habitants, les progrès dans tous les domaines, conduisent les conseils municipaux à engager des dépenses nouvelles.

Or, lorsqu'une dépense purement facultative est une fois inscrite au budget municipal, lorsqu'une assemblée municipale a décidé de faire supporter par la commune tels frais que les habitants payaient auparavant, cette nouvelle dépense devient pratiquement obligatoire et il n'est plus guère possible de la supprimer du budget.

On accuse aussi, parfois, les autorités locales de prodigalité. Et par une circulaire du 20 septembre 1928, M. le Ministre de l'Intérieur a invité les préfets à exercer un contrôle très sévère sur les budgets locaux, et en particulier sur ceux des communes, de manière à obtenir que les budgets de 1929 ne présentent, par rapport à ceux de 1928, que les augmentations de charges rigoureusement inévitables. M. Germain-Martin, ministre du Budget, répondant le 11 juillet 1930 à l'interpellation de M. Georges Bonnet sur les finances locales, a indiqué que « dans certains départements on a décidé, avec trop de hâte peut-être, la création de lignes d'autobus qui font double emploi avec les voies ferrées. Dans d'autres, on a voté des subventions, des secours beaucoup trop larges en faveur soit

de collectivités, soit même de particuliers » (13). Que quelques abus aient pu être commis dans cet ordre d'idées, c'est possible, mais ils ne constituent que des exceptions assez rares, qui ne permettent pas de conclure à la prodigalité générale des assemblées locales. Et cette prodigalité se rencontre encore bien moins dans les conseils municipaux. Dans la même réponse, d'ailleurs, M. Germain-Martin, parlant des motifs de l'accroissement des charges communales, ne cite aucun des abus qu'il avait mentionnés à propos des départements. Même si, dans quelques rares communes, quelques faits de gaspillage ont pu se produire, ce sont des faits tout à fait isolés, et on n'en saurait tirer argument pour expliquer l'augmentation des dépenses communales.

En effet, les conseils municipaux qui s'engageraient dans cette voie se heurteraient immédiatement à un double obstacle : le contrôle administratif et le contrôle des contribuables eux-mêmes. Ce double contrôle est organisé par la loi du 5 avril 1884 (art. 58 et 160 en ce qui concerne les contribuables) d'une façon sans doute imparfaite, mais cependant assez efficace pour rendre impossibles les gaspillages importants et systématiques, pour peu que les contribuables soient éclairés et disposés à user de leurs droits. Ces droits ne sont pas seulement théoriques, puisque, sur recours d'un contribuable, le Conseil d'Etat, par arrêt du 4 janvier 1929 (14) a annulé une délibération du Conseil municipal de Toulouse allouant des indemnités aux adjoints et aux conseillers municipaux.

D'ailleurs, l'élu est d'autant plus porté à éviter toute

(13) Chambre des députés, 2^e séance 11 juill. 1930 (*Journal officiel*, Déb. parl. Chambre 1930, p. 3123).

(14) D. H. 1929, p. 72.

dépense inutile ou exagérée qu'il est plus près de l'électeur et que les conséquences de ses décisions sont plus faciles à connaître et à critiquer. Cette observation a été faite souvent, et notamment par M. le Professeur Arthur Girault, qui écrivait dans un article de la *Revue politique et parlementaire* (juill. 1922) : « Il y a toujours moins de coulage dans une exploitation modeste que dans une grande administration. Puis il faut ajouter cette raison psychologique, la bonne gestion des finances communales nous touche de plus près que la bonne gestion des finances de l'Etat. Que l'Etat gaspille 100.000 francs de plus ou de moins, chacun de nous ne s'en aperçoit guère. Mais que, dans une commune où le centime vaut 50 francs, la municipalité dépense 500 francs inutilement, le contribuable pourra avoir 10 centimes additionnels de plus à payer, et, pendant des mois, les habitués du Café du Commerce le reprocheront au Conseil municipal entre deux parties de manille. L'expérience montre qu'en matière de dépenses le Conseil municipal est plus serré que le Conseil général, qui est lui-même beaucoup plus serré que les Chambres. C'est là une observation souvent faite par les parlementaires qui sont en même temps conseillers généraux ou maires de leurs communes. »

Et M. Assémat, à qui nous empruntons cette citation, conclut : « L'observation du professeur Girault contredit dans une large mesure le reproche de gaspillage souvent fait aux assemblées locales. Aussi bien, si des excès ont été commis, les ministres, représentants du pouvoir central, paraissent les moins qualifiés pour leur imputer une bonne part de l'augmentation des dépenses des collectivités, car, en réalité, celle-ci résulte essentiellement

des agissements de l'Etat à l'égard des communes et des départements » (15). On ne saurait mieux dire.

QUATRIÈME CAUSE : LES CONSÉQUENCES DE LA GUERRE
DE 1914-1918.

Les répercussions de la guerre de 1914 n'ont pas été immédiates sur les budgets communaux. Les dépenses causées directement par la guerre ont, en effet, été en général relativement faibles, notamment à Bergerac.

Nous trouvons bien, dès 1916, des crédits pour secours aux familles nécessiteuses (1.000 francs, puis 1.700 francs en 1917 et 1.500 francs en 1918), secours aux prisonniers de guerre (600 francs en 1915, 1.000 francs en 1916, 1.000 francs en 1917), 200 francs à l'Oeuvre du tricot du soldat, 1.500 francs au Comité des réfugiés. Mais il s'agit de sommes assez peu élevées : la plupart des Comités tiraient des ressources importantes du concours des particuliers. Au surplus, à cette époque, la dévalorisation monétaire ne se faisait pas sentir, et, même avec des recettes peu élevées, ces comités pouvaient rendre de grands services : ils n'y ont pas manqué.

En 1917, nous trouvons l'ouverture d'un crédit de 125.000 francs pour le ravitaillement de la population civile, mais ce crédit est annulé sans avoir été employé.

C'est d'une manière indirecte que la guerre a influencé les budgets des collectivités, comme ceux des particuliers d'ailleurs, d'un côté par la crise monétaire qu'elle a causée, et d'un autre côté par les perturbations et le désarroi que la mobilisation a jetés dans les services municipaux.

(15) Georges Assémat, *La crise des finances communales et départementales*, éd. Berger-Levrault, 1930, p. 21.

Dès 1914, tous les hommes valides sont appelés, et successivement, les vieilles classes sont aussi mobilisées : tous les éléments jeunes et actifs sont à l'armée.

Il en résulte, d'une part, que le personnel des services est réduit à l'excès; d'autre part, que les entrepreneurs n'ont plus d'ouvriers : pour cette double raison, tous les travaux de voirie et d'entretien des bâtiments sont interrompus ou ne sont exécutés que dans de mauvaises conditions et par des moyens de fortune. Donc, lorsque la démobilisation permettra de reconstituer les services, le personnel se trouvera en face de voies et de bâtiments demandant des travaux très importants pour lesquels les crédits habituels d'avant guerre, déjà faibles d'ailleurs, seront tout à fait insuffisants.

Et, parallèlement, la crise monétaire commencée en 1918-1919 agira d'une façon d'autant plus grave que les ressources des collectivités se trouveront beaucoup trop faibles, parce que manquant de souplesse et incapables de s'adapter sans un retard considérable à la variation des prix. Il est arrivé que des prix de matériaux ont augmenté de 50 p. 100 du début à la fin de l'année : or, les impôts communaux ne peuvent pas suivre une telle progression. En effet, les grandes ressources communales sont les centimes additionnels, dont le nombre est fixé avant le début de l'année à laquelle ils s'appliquent et dont la valeur, calculée au début de cette même année, ne s'accroît que lentement : en 1912, le centime communal valait à Bergerac 1.792 fr. 60; en 1929, il valait 3.847 fr. 70, soit un coefficient d'accroissement d'environ 2,14; dans la même période, les dépenses municipales totales sont passées de 511.004 fr. 40 à 3.366.664 fr. 43, soit un coefficient de 6,59.

Quant à l'octroi, impôt indirect, c'est un impôt *in genere*

et non *ad valorem*, auquel manque totalement la souplesse d'une taxe sur le chiffre d'affaires.

Cette même crise monétaire agit aussi sur les budgets en conduisant les municipalités à accorder des traitements de plus en plus élevés; à partir de 1917, c'est chaque année que le Conseil municipal, sous une forme ou sous une autre, allouera des augmentations de traitement : relèvement des barèmes, indemnités de cherté de vie, allocation pour charges de famille, etc.

Les difficultés rencontrées pour l'approvisionnement de la population civile conduisirent à la création de commissions de ravitaillement. Celles-ci, dotées de ressources prises sur les fonds municipaux, en général mal outillées pour atteindre le but proposé, pourvues d'un personnel non préparé à une tâche particulièrement délicate, ne firent pas de brillantes affaires. Malgré le dévouement et le zèle des conseillers municipaux ou des simples particuliers qui s'efforcèrent de seconder les efforts des maires débordés, la gestion de ces commissions fut déficitaire dans de nombreuses villes. A Bergerac, en particulier, elle se solda par un déficit de 68.434 francs, ce qui n'est pas beaucoup si l'on considère le volume total des affaires traitées, lequel atteint environ 3 millions; mais cette perte de 68.000 francs vint quand même grever lourdement le budget supplémentaire de l'année 1923.

En outre, en 1918, le régime des cartes d'alimentation vint compliquer singulièrement la mission déjà difficile des municipalités et les obliger à recruter un personnel supplémentaire pour faire fonctionner ce nouveau service : nouvel accroissement des dépenses de traitements.

D'autre part, le développement de certains services, notamment ceux de l'état civil et des affaires militaires,

la nécessité d'améliorer des organisations défectueuses, conduisent à embaucher un personnel plus nombreux et mieux payé qu'avant la guerre (même si l'on considère les salaires réels) et qui bénéficiera aussi, par la suite, des augmentations des traitements : à Bergerac, les seuls services des soins médicaux aux pensionnés de guerre (art. 64 L. 31 mars 1919) et de remise des carnets de pension (pensions militaires et pensions civiles) suffisent à occuper une personne pendant un tiers de la journée de travail.

Il n'est pas jusqu'à la réforme des impôts d'Etat qui n'ait sa répercussion sur les dépenses communales : du 1^{er} janvier au 31 mars, la seule distribution des imprimés pour les déclarations à faire absorbe beaucoup de temps, car il est rare qu'un contribuable se contente de prendre un imprimé sans demander des renseignements sur la façon de le remplir. Cette habitude est sans doute particulière aux petites villes, où les fonctionnaires municipaux, connus personnellement des contribuables, ne peuvent guère se borner à distribuer les formules sans donner les éclaircissements qu'on leur demande.

Il convient encore de mentionner les conséquences de la dépréciation monétaire sur les revenus des legs ou fondations grevés d'une affectation spéciale, et dont le capital avait obligatoirement été placé en fonds d'Etat à revenus fixes : ces revenus sont en effet restés fixes au même chiffre qu'avant guerre, soit une amputation de quatre cinquièmes.

Par exemple, un établissement municipal, fondé en exécution d'un legs, a pu fonctionner sans difficultés jusque vers 1920, au moyen des seuls revenus de ce legs, qui n'étaient même pas absorbés entièrement avant la guerre; mais depuis, non seulement les économies provenant des revenus d'avant guerre ont été dépensées, mais encore la

commune, pour continuer à remplir les obligations que lui a créées l'acceptation du legs, est obligée d'allouer chaque année une subvention croissante à l'établissement ainsi fondé. L'utilité de cet établissement n'est d'ailleurs pas contestable, mais là n'est pas la question : il s'agit seulement de montrer que dans ce cas les conséquences de la guerre ont été de transformer en charge pour le budget communal une institution qui, en 1914, rendait des services aux habitants peu fortunés, sans rien coûter aux contribuables de la commune. Les services rendus subsistent, mais le budget communal en est alourdi.

Il convient cependant, à ce sujet, de signaler la loi du 21 juillet 1927, « permettant la réduction des charges des fondations dans les établissements hospitaliers ». En réalité, malgré son titre, la loi s'applique à tous les établissements publics d'assistance. L'article 1^{er} est en effet ainsi conçu :

« ARTICLE PREMIER. — La réduction des charges résultant d'une libéralité faite au profit d'un établissement public d'assistance peut être prononcée par mesure administrative lorsqu'il est établi que les revenus provenant de cette libéralité sont insuffisants pour assurer l'exécution intégrale des charges imposées. »

La réduction est opérée par arrêté préfectoral ou par décret sur avis conforme du Conseil d'Etat, suivant que l'établissement est d'accord ou non avec les auteurs de la libéralité ou leurs ayants droit.

Un décret du 12 avril 1928 portant règlement d'administration publique a déterminé les modalités d'application de la loi de 1927.

Bien que cette loi s'applique seulement aux établisse-

ments publics d'assistance et non aux fondations résultant de libéralités faites au profit des communes, nous croyons devoir la signaler ici, car elle peut avoir une incidence indirecte sur les dépenses communales. En général, en effet, les établissements publics d'assistance, au moins les établissements communaux, sont subventionnés par les communes; si la réduction de charges trop lourdes leur est accordée, la subvention communale pourra être réduite aussi d'une manière correspondante.

Aucune application de cette loi n'a été faite à Bergerac jusqu'à maintenant.

*
* *

Pour les services publics municipaux concédés, la théorie de l'imprévision dans les contrats, exposée dans l'arrêt du gaz de Bordeaux ⁽¹⁶⁾, puis dans bien d'autres arrêts analogues, est venue contraindre les communes à une révision des cahiers des charges d'avant guerre. Il en est résulté une sensible augmentation des tarifs, aussi bien pour les fournitures faites à la commune que pour celles faites aux particuliers : par là encore, le budget communal a vu s'alourdir certains articles. Certaines villes ont même dû verser de très fortes indemnités à leur concessionnaires, et, dans ce cas, elles ont dû ou contracter des emprunts ou autoriser leur créancier à ajouter aux prix fixés par les contrats une surtaxe destinée à couvrir en un certain nombre d'années le montant de l'indemnité.

(16) Cons. d'Etat, 30 mars 1916, D. P., 16. 3. 23.

*
* *

Au total, l'influence de la guerre sur les budgets communaux peut être résumée de la façon suivante :

a) Obligation impérieuse, aussitôt après la démobilisation, de faire, en les payant à des prix beaucoup plus élevés, des travaux dont la longueur et les circonstances même de la guerre ont empêché l'exécution en temps utile.

b) Crise économique, financière et monétaire d'une exceptionnelle gravité, causant une hausse énorme des dépenses du personnel et de matériaux.

c) Obligation de réorganiser les services avec un personnel plus nombreux et mieux payé.

d) Transformation en services onéreux de fondations organisées avant la guerre au moyen de legs qui procuraient alors un allègement au budget communal (conséquence à laquelle la loi du 21 juillet 1917 permet d'apporter quelque atténuation pour les fondations faites au profit d'établissements de bienfaisance).

CINQUIÈME CAUSE : PROGRÈS SOCIAUX ET AUTRES.

Enfin, et bien qu'il n'y ait pas là de conséquences directes et nécessaires de la guerre, des progrès ont été réalisés depuis 1914, des évolutions se sont produites, qui marquèrent leur influence sur les finances locales : c'est la loi sur la journée de 8 heures, qui oblige à embaucher un personnel plus nombreux pour l'exécution d'un même travail.

C'est, en 1928-1930, la législation sur les assurances sociales, qui oblige les communes, comme employeurs, à effectuer les versements patronaux réglementaires, créant ainsi une dépense nouvelle.

Dans un autre domaine, le développement considérable de la circulation automobile a une double répercussion sur les budgets communaux : le nombre croissant des véhicules rend de plus en plus difficile l'exercice de la police municipale quant à la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques.

La conséquence immédiate est une augmentation de l'effectif des agents de police : à Bergerac, six agents, en 1914, assuraient le service d'une façon à peu près convenable; en 1931, quinze agents suffisent à peine, et aux jours d'affluence sont parfois débordés.

Mais une autre conséquence de ce développement de la circulation automobile, particulièrement onéreuse, tient à la difficulté d'assurer un entretien convenable des rues et chemins : cette question constitue pour les municipalités un problème dont la solution ne peut être obtenue qu'au moyen de grosses dépenses de réfection de chaussées, nécessitant un emprunt, et avec des frais annuels d'entretien beaucoup plus élevés qu'avant guerre.

*
* *

Ce rapide examen général nous permet de conclure :

1° Que les dépenses suivent une courbe constamment ascendante;

2° Que cette augmentation continuelle a des causes permanentes :

- a) dépréciation connue de la monnaie;
- b) agissements blâmables du pouvoir central à l'égard des communes;
- c) développement de l'activité locale et des progrès industriels et sociaux;

3° Que, spécialement depuis 1914, une cause accidentelle, mais particulièrement grave, la guerre mondiale, a causé dans les finances locales une perturbation profonde et un déséquilibre tel qu'il est indispensable et urgent de procéder à une réorganisation complète des budgets locaux sur des bases nouvelles.

Nous allons examiner maintenant d'une façon détaillée les dépenses du budget de la ville de Bergerac, en essayant de montrer comment s'est manifestée dans ce budget l'influence des causes dégagées ci-dessus, spécialement depuis 1912.

DEUXIÈME PARTIE

Les dépenses de la ville de Bergerac depuis 1912

INTRODUCTION

La deuxième partie de notre travail sera entièrement et exclusivement consacrée à un examen détaillé des dépenses de la ville de Bergerac de 1912 à 1931 inclusivement.

Cet examen sera fait en suivant le cadre même du budget, section par section. Dans chaque section, à mesure que nous constaterons les changements survenus, nous en indiquerons les causes.

Nous suivrons ainsi, année par année, les modifications apportées aux dépenses communales, nous verrons les transformations opérées dans les divers services, et nous chercherons les causes de ces transformations. Sans anticiper sur les pages qui vont suivre, nous pouvons dès maintenant signaler que depuis 1912 la quantité de travail effectuée par les services municipaux s'est accrue dans des proportions énormes. Il a fallu, en conséquence, modifier les cadres, engager un personnel plus nombreux, par-

fois organiser entièrement un service nouveau. D'autre part, la hausse des prix dans tous les domaines a réagi directement ou indirectement sur les dépenses locales, et parfois avec une lourde incidence.

La cherté des denrées, par exemple, a obligé la Ville à relever les traitements des fonctionnaires et ouvriers, mais elle a aussi obligé les entrepreneurs à faire de même pour leur personnel : le coût des travaux d'entretien des bâtiments ou des rues a été ainsi affecté à la fois par la hausse des salaires et par la hausse des matières premières.

Ce sont ces conséquences que nous essaierons de dégager au cours de l'examen détaillé que nous allons entreprendre, conséquences que nous pouvons résumer ainsi :

1° Augmentation de la quantité de travail, qui a conduit :

- a) à prendre au service de la Ville un personnel plus nombreux;
- b) à organiser parfois des services spéciaux, avec un personnel nouveau.

2° Hausse des prix qui a influencé les dépenses dans un sens défavorable par incidence directe ou par incidence indirecte, et parfois directement et indirectement en même temps.

3° Initiatives prises par l'administration municipale pour améliorer certains services d'intérêt général (par exemple, en ce qui concerne l'instruction publique).

Cet examen détaillé va nous obliger à citer de très nombreux chiffres et notre exposé prendra ainsi une apparence un peu aride dont nous nous excusons par avance, et que nous nous efforcerons de réduire au minimum.

Nous avons pensé, dans cette intention, à ne prendre les chiffres que de deux en deux ans; à la réflexion, il nous a paru préférable, malgré l'inconvénient qui en résulte, de suivre les comptes année par année, mais de mentionner seulement les variations d'une certaine importance. Cette partie comprendra ainsi quatre chapitres de longueur très inégale. Le premier chapitre, consacré aux *dépenses ordinaires*, sera subdivisé comme le budget lui-même, en quatorze sections; le deuxième chapitre contiendra, sans subdivision, l'étude des *dépenses extraordinaires*, et le troisième une rapide revue des *dépenses supplémentaires*. Dans un quatrième chapitre, nous indiquerons les conclusions qui nous paraîtront se dégager des chapitres précédents.

En tête de chaque section, nous donnerons la liste des articles qui la constituent, d'après le budget de 1931, notre étude s'arrêtant aux dépenses de cet exercice.

CHAPITRE PREMIER

DEPENSES ORDINAIRES

Le chapitre premier, comprenant les *dépenses ordinaires*, est divisé en quatorze sections, dont les trois dernières sont constituées chacune par un budget annexe rattaché au budget primitif de la commune.

Ces quatorze sections sont :

- I. — Frais d'administration.
- II. — Police.
- III. — Sapeurs-pompiers.
- IV. — Régies municipales (cimetières, plaçage, abattoir, et octroi jusqu'à 1927).
- V. — Assistance et Hygiène.
- VI. — Entretien des bâtiments communaux.
- VII. — Voirie urbaine et chemins vicinaux.
- VIII. — Subventions.
- IX. — Instruction publique.
- X. — Dépenses imprévues et fêtes publiques.
- XI. — Dépenses spéciales.
- XII. — Collège de jeunes filles (internat).
- XIII. — Collège de garçons (internat).
- XIV. — Crèche Moulinier.

Dans chaque section, les articles sont inscrits à la suite les uns des autres, sans distinction entre dépenses obligatoires et dépenses facultatives, distinction qui existe dans les budgets de certaines villes.

SECTION PREMIERE

FRAIS D'ADMINISTRATION

La première section des dépenses ordinaires du budget de la ville de Bergerac comprend, réunis sous le titre « Frais d'administration », les vingt-trois articles suivants (budget de 1931); contre vingt au budget de 1912.

1. — Traitements des secrétaires de la mairie.
2. — Traitement du gérant du bureau de placement.
3. — Traitement du receveur municipal.
4. — Timbre du journal général et frais de bureau du receveur municipal.
5. — Traitement de la concierge de la mairie.
6. — Impressions et fournitures.
7. — Cotisations municipales, frais d'impression et de confection de rôles.
8. — Frais d'assiette et de recouvrement des taxes municipales.
9. — Frais de recouvrement de la taxe vicinale.
10. — Menues dépenses du secrétariat.
11. — Timbres de quittance des mandats communaux.
12. — Téléphone.
13. — Abonnements à diverses publications.
14. — Reliure de livres.
15. — Allocation au conservateur des archives.
16. — Allocation au conservateur du musée.
17. — Contributions des biens communaux et taxe de mainmorte.
18. — Gratifications au personnel communal et aux journaliers.
19. — Assurances contre l'incendie des bâtiments communaux.

- 20. — Timbre des registres de l'état civil.
- 21. — Timbre pour expéditions d'actes de l'état civil.
- 22. — Indemnité au juge de paix pour l'entretien du prétoire.
- 23. -- Assurances incendie et accidents du matériel automobile employé pour l'arrosage et contre l'incendie.

Si nous comparons cette énumération au contenu de la même section en 1912, nous constatons que la liste de 1931 comprend sept articles qui n'existaient pas en 1912. Ce sont les articles 2, 8, 9, 11, 12, 18 et 23.

Par contre, en 1912, les frais d'impression des comptes et budgets formaient un article spécial et sont aujourd'hui payés sur l'article 6 (impressions et fournitures). De même, les primes d'assurance du mobilier des églises formaient un article distinct, alors qu'elles sont comprises maintenant dans l'article 19 (assurance contre l'incendie des bâtiments communaux).

D'autre part, les impôts afférents à l'abattoir sont payés sur l'article 17 (contributions des biens communaux), alors qu'en 1912 ils figuraient dans la section IV avec les dépenses de l'abattoir, ce qui était d'ailleurs logique. Ces impôts n'ont été réunis aux autres que dans le but d'avoir un seul crédit affecté au paiement des contributions, ce qui est aussi un système soutenable.

Nous relevons aussi au budget de 1912, mais mentionnés seulement comme rappel d'une dépense faite en 1911, les frais de recensement de la population. Pour les recensements ultérieurs, cette dépense a été inscrite aux dépenses extraordinaires, ce qui est peut-être contestable.

Remarquons aussi que les dépenses d'assurances incen-

die et accidents relatives au matériel automobile employé pour l'arrosage et contre l'incendie figurent dans la première section, alors que leur place serait plus logiquement soit dans la troisième section (sapeurs-pompiers), soit dans la septième (voirie).

Nous ne trouvons pas, dans la première section, les dépenses causées par les assurances pour la responsabilité civile de la commune et pour la responsabilité des accidents du travail. Ces crédits figurent, en effet, à la section II (police). Ils seraient mieux à leur place, croyons-nous, dans la première section.

Enfin, un crédit qui existait en 1912 a disparu sans être repris sous un autre article. C'est le traitement alloué au « sonneur de la retraite ». Depuis fort longtemps, l'usage s'était conservé à Bergerac de sonner le couvre-feu à l'Eglise Saint-Jacques. Cette sonnerie n'avait plus que la valeur d'un symbole ou d'un souvenir du couvre-feu du moyen âge, mais elle était exécutée très régulièrement, tous les soirs à 9 heures. Le sonneur recevait pour cela une modeste rétribution spéciale fixée à 60 francs par an, que nous avons retrouvée aux budgets de 1899 et même de 1861. Mais, en 1927, le sonneur demanda une augmentation. Le Conseil municipal, ne considérant que l'utilité, évidemment nulle, de la sonnerie, refusa l'augmentation demandée, et le sonneur cessa son service au 1^{er} janvier 1928.

Ayant ainsi marqué rapidement les modifications apportées à l'ensemble de la première section, nous allons examiner avec plus de précision la variation des dépenses.

La somme des dépenses de cette section s'élevait, au compte de l'exercice 1912, à 15.591 fr. 56. Pendant quelques années, elle varie peu, passant à 16.198 francs

en 1913, 46.871 en 1914, 46.998 en 1915, 47.413 en 1916. L'augmentation se manifeste d'une façon continue mais lente. L'année 1917 marque le début d'une période d'augmentation continuelle. Chaque année, maintenant, les crédits vont être sensiblement supérieurs à ceux de l'année précédente. En 1917, nous passons de 47.413 francs à 20.581 francs, soit un accroissement de 3.470 francs environ, ce qui représente plus de 20 p. 100. Il a fallu, en effet, commencer à relever les traitements des fonctionnaires. Le personnel du secrétariat reçoit 8.869 francs en 1917 contre 6.364 en 1916; de plus, un crédit pour « gratifications au personnel communal et aux journaliers » apparaît avec une dotation de 4.600 francs entièrement employée. Il est vraisemblable que ces gratifications n'ont été qu'un moyen d'accorder des relèvements de salaires considérés encore comme passagers. Par contre, la démolition de quelques vieilles maisons dans le courant de 1916 amène une réduction dans les impôts de la commune et dans le montant des primes d'assurances. Les autres crédits ne subissent que des variations peu importantes en plus ou en moins.

Mais, en 1918, nous trouvons une augmentation considérable : le total de la section s'élève de 20.581 à 44.878, c'est-à-dire qu'il fait plus que doubler d'une année à l'autre.

Négligeant les majorations les moins importantes, nous remarquons l'apparition de deux dépenses nouvelles : une facultative et une obligatoire.

La dépense facultative, 379 francs, est l'abonnement au téléphone (intervenu dans le courant de 1914, cet abonnement figure aux dépenses extraordinaires de 1914 à 1918, ce qui semble assez bizarre).

La dépense obligatoire est celle du bureau de placement (1.200 francs). Déclarée obligatoire par la loi du 14 mars 1904 dans les villes comptant plus de 10.000 habitants, l'organisation de ce bureau n'a été définitivement réalisée qu'en 1916 à Bergerac, où la population était cependant supérieure à 10.000 habitants dès 1904. La délibération du Conseil municipal décidant cette création est du 19 avril 1916, et un crédit de 1.200 francs fut inscrit au budget supplémentaire sous le titre : Frais d'organisation du service du bureau de placement gratuit. En parcourant cette délibération, nous notons qu'un bureau municipal de placement avait été déjà ouvert à Bergerac, le 23 décembre 1908, en exécution de la loi du 14 mars 1904, mais qu'« il n'a pas donné de résultats appréciables ». Nous n'avons pas trouvé de traces, dans les budgets, des dépenses de ce bureau. La réorganisation de 1916 semble avoir été provoquée par la circulaire ministérielle du 29 décembre 1915 et le décret du 12 mars 1916 rappelant l'obligation et déterminant le montant des subventions d'Etat pour les dépenses de ces bureaux.

Mais la cause principale de l'augmentation des dépenses de la première section se trouve visiblement dans l'article premier (traitements des secrétaires), qui s'élève de 8.869 francs à 26.567 francs, soit le triple du chiffre de 1917. L'accroissement de 18.000 francs environ provient à la fois du relèvement des traitements et de la nécessité où se trouve l'Administration municipale de recruter un personnel supplémentaire pour les services nouveaux et provisoires, dont la création était la conséquence de la guerre. Il fallait, en 1918, quatre employés au service de l'état civil et des affaires militaires, alors qu'en 1912 un employé et un jeune homme assuraient très largement le

service. En effet, le nombre des actes, qui était de 763 en 1913, atteint 1.779 en 1918, soit beaucoup plus du double. Encore faut-il remarquer que ces 1.779 actes comprennent de nombreuses transcriptions d'actes dressés aux armées, dont la copie sur les registres demande plus de temps que l'établissement d'un acte ordinaire. La population de Bergerac, en 1918, s'élève certainement à 35.000 habitants du fait des nombreux réfugiés des régions envahies, des régiments du Nord envoyés en garnison à Bergerac et du personnel travaillant à la Poudrerie nationale. Les engagements militaires, le recensement des classes appelées sous les drapeaux, l'application des lois sociales (retraites ouvrières et paysannes, lois d'assistance, etc.), les renseignements de toute nature à donner au public, puis la création des cartes d'alimentation et autres (pain, sucre, charbon), le fonctionnement du service de ravitaillement de la population civile : toutes ces causes dans une ville dont la population est triplée en deux ou trois ans expliquent suffisamment l'accroissement du personnel des bureaux et, par suite, le relèvement des crédits affectés aux traitements. Ce relèvement est encore amplifié par l'augmentation même des traitements, car, en 1918, le prix de la vie monte sensiblement, et le personnel sollicite et obtient des salaires plus élevés.

En 1919, nous constatons seulement un accroissement total de 4.000 francs sur la section des frais d'administration (45.803 francs contre 41.878 en 1918). La situation générale, malgré l'armistice, reste la même. Cette augmentation de 4.000 francs comprend, en particulier, 2.600 francs pour impressions et fournitures (ce crédit a sans doute servi à payer certaines factures arriérées, ce qui est irrégulier).

Par contre, nous remarquons une réduction de 1.200 francs sur les gratifications payées au personnel.

Mais l'année 1920 nous montre une nouvelle augmentation de 16.500 francs (62.329 contre 45.805) sur l'ensemble de cette section. Si nous mettons à part une augmentation de 1.500 francs environ pour les impôts des biens communaux, nous remarquons que les augmentations diverses, de quelques centaines de francs, sur divers articles, se trouvent compensées par une réduction de 1.500 francs sur l'article « Impressions et fournitures ». Le reste de l'augmentation totale provient des traitements : 3.120 francs de plus au receveur municipal (qui n'avait pas demandé la révision de son traitement depuis sa nomination, le 30 décembre 1884), 1.300 francs de plus au gérant du bureau de placement, 10.060 francs de plus pour le personnel du secrétariat.

La loi du 23 octobre 1919 a obligé les villes de plus de 5.000 habitants à doter leur personnel d'un statut fixant notamment les règles de recrutement et d'avancement ainsi que le régime disciplinaire. Il a donc fallu établir une échelle des traitements et ranger les employés dans les classes correspondant à leur ancienneté. Il en est résulté une dépense nouvelle. D'autre part, il y a eu en même temps une réorganisation des services. Le personnel auxiliaire engagé en 1918 a été licencié, mais en partie seulement, car bien que la guerre soit finie et que la poudrerie ne fonctionne plus, il y a plus de travail qu'avant la guerre : d'abord, des dispositions transitoires sont encore appliquées, notamment pour le ravitaillement de la population (tickets de ristourne, aux boulangers par exemple). En outre, les actes de l'état civil reçus à la Mairie, dont le nombre a été beaucoup plus grand pen-

dant la guerre qu'auparavant, donnent lieu à des expéditions plus nombreuses. Cependant, cette augmentation ne se traduit pas par une dépense plus élevée sous l'article 19 (timbre pour expéditions d'actes de l'état civil) parce que la plupart de ces expéditions, demandées pour affaires militaires, sont dispensées du timbre. Il faut aussi considérer que diverses lois sociales, encore récentes et mal connues avant la guerre, sont, en 1920, mieux connues et donnent lieu à des demandes plus nombreuses : l'assistance aux femmes en couches, aux familles nombreuses, reçoivent, en 1920, des applications beaucoup plus fréquentes qu'en 1913, année de leur institution. L'application de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières n'a donné de surcroît de travail que pendant la guerre, avec tout le personnel civil de la poudrerie. A partir de 1920, on en revient au régime d'avant guerre (c'est-à-dire à la non-application de la loi).

Enfin, en 1917, parmi le personnel auxiliaire, une employée avait été détachée à la Recette municipale, dont le service, surchargé notamment par le paiement des réquisitions militaires et des allocations aux réfugiés, ne pouvait être assuré par le receveur municipal seul. Ce dernier avait eu auparavant un employé qu'il payait de ses deniers. Lors de la réorganisation des services, l'employée municipale détachée à la recette municipale y fut maintenue, le service restant sensiblement plus chargé qu'avant la guerre. Mais son traitement continua d'être imputé sur le crédit affecté aux traitements du personnel de la mairie.

L'année 1921 amène une nouvelle augmentation : de 62.329 francs, le total de la première section s'élève à 73.116 francs. Nous ne constatons aucune diminution :

tous les articles sont en progression plus ou moins marquée, mais les majorations les plus importantes sont celles des traitements du personnel des bureaux,

4.000 francs (Bureau de placement compris), et
2.030 francs pour le traitement du receveur municipal.

Par contre, en 1922, nous remarquons une diminution d'environ 2.000 francs; de 73.116, le total descend à 71.193 francs. Pas de grosses variations : les crédits affectés aux traitements restent à peu de chose près ce qu'ils étaient en 1921; des variations de quelques centaines de francs, en plus ou en moins, se combinent pour donner cette réduction totale de 2.000 francs.

L'année suivante, la réduction des crédits est plus sensible : de 71.193 francs, la section descend à 66.659 francs en 1923. L'emploi d'appariteur est supprimé le 28 février 1922, et un emploi d'expéditionnaire est supprimé le 31 juillet au secrétariat : réduction de dépense de 4.000 francs sur l'article premier (traitements des secrétaires).

Un certain nombre de vieilles maisons acquises par la ville ayant été démolies en 1922, l'article 14 (contributions des biens communaux) diminue de près de 1.300 francs. Par contre, quelques légères augmentations peuvent être constatées. A partir de 1924, recommence une augmentation qui ne s'arrêtera plus. Le total de la section monte de 66.659 à 79.677 francs. Nous notons cependant une nouvelle diminution des traitements des secrétaires (32.076 contre 35.717) due à des causes diverses. Les suppressions signalées en 1923 ont été effectuées en cours d'année, tandis qu'en 1924 les traitements corres-

pondants ont complètement disparu dès le 1^{er} janvier. Une employée est partie, mais a été remplacée par une nouvelle venue avec un traitement inférieur. Enfin, un chef de bureau a pris sa retraite et a été remplacé sans employé nouveau. Ces mouvements du personnel expliquent cette réduction des dépenses. Mais divers articles subissent des augmentations, très peu sont en diminution, et les diminutions qui se produisent sont peu importantes (la plus considérable s'élève à 285 francs). Nous notons parmi les augmentations :

2.000 francs pour impressions et fournitures;

6.700 francs pour le traitement du receveur municipal (révision nouvelle du traitement).

Au total, l'accroissement s'élève à 6.650 francs.

Mais, d'autre part, l'année 1924 est marquée par l'apparition de plusieurs dépenses nouvelles :

1° Frais de recouvrement de la taxe vicinale : 3.626 francs. Pendant très longtemps, le budget vicinal avait été alimenté exclusivement par des centimes additionnels : les 5 centimes prévus par la loi du 21 mai 1836, auxquels s'ajoutaient 6 centimes ordinaires pour tenir lieu des prestations.

Mais, en 1921, l'augmentation du contingent pour les chemins de grande communication, ajoutée à celle qui s'était déjà produite en 1920, et les besoins de fonds pour les chemins vicinaux ordinaires obligèrent à chercher des ressources nouvelles qui furent trouvées dans la taxe vicinale (forme particulière de centimes additionnels, grevés d'affectation spéciale). Nous retrouverons cette question en examinant la section VII (voirie). Le recouvrement de cette taxe fut confié au percepteur au lieu du receveur

municipal, l'expérience faite en d'autres villes ayant montré que le recouvrement est ainsi plus facile, et au fond moins onéreux. (Il faut bien payer à l'Etat 3 p. 100 du montant du rôle, mais l'état des cotes irrécouvrables est beaucoup moins élevé que si le receveur municipal était chargé du recouvrement de la taxe; tout compte fait, la commune a avantage à payer 3 p. 100.) Les frais de recouvrement en 1921, 1922 et 1923 furent portés au budget supplémentaire (section II), et c'est seulement lors de la préparation du budget de 1924 qu'un crédit fut inscrit à cet effet parmi les dépenses d'administration.

En réalité, cette dépense devait figurer à la section VII, car c'est une dépense faite pour la voirie. Mais l'Administration préfectorale et le service vicinal n'acceptèrent pas qu'elle fût imputée sur les crédits du budget vicinal, en raison de la présence d'un receveur municipal spécial. Du moins, à une question posée à ce sujet, le service vicinal répondit négativement, mais cette question pourrait, semble-t-il, être reprise et discutée plus à fond.

Quoi qu'il en soit, ces frais de recouvrement figurent à la première section du budget de la ville de Bergerac depuis 1924, et pour une somme qui est allée en croissant chaque année.

2° Timbre de quittance des mandats communaux : 1.400 francs.

Le paiement du timbre de quittance est à la charge du débiteur en vertu de l'article 1248 du Code civil. Une seule exception existe lorsque le débiteur est l'Etat. Jusqu'à 1923 inclusivement, la ville de Bergerac avait fait payer les timbres de quittance des mandats par ses créanciers, fournisseurs, entrepreneurs, fonctionnaires. En 1923, à la suite d'observations nouvelles faites par le receveur des

finances, le Conseil municipal décida de se soumettre au droit commun, et un crédit spécial fut inscrit au budget primitif de 1924.

3° Assurances incendie et accidents du matériel automobile employé pour l'arrosage des rues et contre l'incendie : 1.178 francs. En raison de la nécessité de doter la Compagnie de sapeurs-pompiers d'un matériel moderne, d'autant plus indispensable qu'il n'existait pas, alors, de service public de distribution d'eau, la Ville acheta, en 1924, une pompe à incendie automobile, dépense que nous retrouverons aux dépenses extraordinaires. Cette machine étant utilisable en même temps comme arroseuse pour les rues, les frais de l'assurance contre l'incendie de ce matériel et contre le risque des accidents causés aux tiers furent inscrits parmi les dépenses d'administration. Ces frais figureraient mieux soit à la section III (sapeurs-pompiers), soit à la section VII (voirie).

En ajoutant aux 6.650 francs indiqués plus haut les trois dépenses nouvelles que nous venons de signaler rapidement, nous trouvons une augmentation totale de 12.850 francs environ, qui représente, en effet, l'augmentation de la section par rapport à 1923. Les petites variations en plus et en moins sur les autres articles se compensent au total.

L'année 1925 ne voit pas de changements importants. Une révision de l'échelle des traitements votée au mois d'août avec effet du 1^{er} juillet explique une augmentation de 2.500 francs environ pour les traitements des secrétaires. Nous notons aussi : 1.600 francs de plus pour frais d'impression et fournitures de bureau, 1.200 francs pour frais de recouvrement de la taxe vicinale, 2.600 francs

pour les assurances, les polices ayant été refaites avec augmentation des sommes garanties.

Quelques dépenses sont, par contre, en diminution :

1.140 francs pour les cotisations municipales;

1.000 francs pour les gratifications;

4.500 francs pour le traitement du receveur municipal.

Cette importante réduction est due au décès, survenu le 13 mars 1925, du receveur municipal. Le service fut assuré par les soins du receveur des finances, et la Ville paya au Trésor une somme sensiblement inférieure au traitement du receveur spécial; cette situation se prolongea jusqu'à la fin de l'année 1926. Compte tenu de ces diverses variations en plus et en moins, le total de la première section est en augmentation de 2.760 francs en 1925 par rapport à 1924 (82.430 contre 79.677 francs).

Si nous regardons un peu en arrière, nous constatons une augmentation de 20.000 francs par rapport à 1920 et nous remarquons que cette différence entre les années 1925 et 1920 n'est pas le résultat d'une variation en sens unique; il y a eu des augmentations et des diminutions. C'est à partir de 1923 que la variation est dans le sens de la hausse, et à partir de 1926 cette tendance va s'accroître.

En 1926, nous voyons un accroissement total de 11.200 francs par rapport à 1925 (93.603 francs contre 82.430 francs). Tout d'abord, l'application de la nouvelle échelle de traitements se produit pendant toute l'année, alors qu'en 1925 elle n'a joué que pour six mois; de plus, des promotions de classe au 1^{er} janvier 1926 causent aussi un accroissement, et les traitements du personnel des

bureaux coûtent ainsi 42.605 francs au lieu de 34.538, soit une augmentation de 8.060 francs environ.

Nous notons en outre :

2.000 francs de plus pour les impôts (du fait de la réévaluation des revenus servant de base à la contribution foncière bâtie).

Par contre, nous relevons une diminution de :

2.200 francs pour impressions et fournitures de bureau (dépense assez variable parce que les fournisseurs présentent pour la plupart leur compte tardivement et avec des chevauchements d'une année sur l'autre).

L'année 1927 voit se produire une nouvelle augmentation de 18.500 francs sur notre section, soit environ 20 p. 100, ce qui est beaucoup.

Cependant, les traitements n'augmentent que par le jeu normal des promotions; nous notons :

2.890 francs pour le secrétariat;

3.030 francs pour frais de recouvrement de la taxe vicinale (une augmentation de près de 110.000 francs dans les besoins du budget vicinal, que nous retrouverons en examinant la section VII, conduit à demander à la taxe vicinale une somme de 261.000 francs au lieu de 150.000 francs, ce qui accroît en proportion les frais de recouvrement, calculés à raison de 3 p. 100 du montant du rôle).

1.500 francs pour les impôts des biens communaux (l'augmentation des centimes communaux et départementaux affecte aussi bien les biens communaux que ceux des particuliers, et il en est de même de la taxe vicinale, qui n'est que la transformation de l'impôt des prestations en centimes additionnels).

6.150 francs pour le traitement du receveur municipal

(un nouveau titulaire a été nommé, ce qui a entraîné une nouvelle fixation du traitement).

Deux crédits seulement comportent des réductions d'ailleurs minimes.

Le total de la section s'élève ainsi à 112.152 francs au lieu de 93.600 francs en 1926.

L'augmentation va se poursuivre, presque constante pendant les années suivantes, et le total monte à 131.034 francs en 1928 (soit une hausse de près de 19.000 francs).

L'examen des divers articles nous donne le détail suivant pour cette augmentation :

10.850 francs sur traitements des secrétaires, augmentations dues à des promotions normales (1.400 francs) et en outre :

a) au rétablissement de l'emploi d'appariteur (4.450 fr.), le système adopté lors de la suppression de cet emploi, en 1923, n'allant pas sans inconvénients (distribution des plis par un agent de police, ce qui gênait le fonctionnement convenable du service de police). Ce rétablissement a permis, en outre, d'offrir un emploi à un employé de l'octroi supprimé;

b) assimilation du secrétaire en chef, licencié en droit, aux chefs de bureau de la préfecture, d'où un accroissement de traitement de près de 5.000 francs.

7.514 francs pour frais de recouvrement des taxes locales créées en application de la loi du 13 août 1926 en compensation de la perte de recettes résultant de la suppression de l'octroi au 31 décembre 1927.

En regard des augmentations dont le total s'élève à 21.134 francs, nous notons quelques réductions peu importantes formant un total de 1.250 francs.

L'année 1929 marque un accroissement à peu près égal : le total passant de 131.034 à 149.942. Le détail de cet accroissement est le suivant :

10.160 francs pour les traitements des secrétaires, du gérant du bureau de placement et de la concierge de la mairie, tant par le jeu des promotions normales que par une nouvelle révision de l'échelle des traitements accordant à chaque employé une augmentation d'environ 1.000 francs.

3.490 francs pour impressions et fournitures (augmentation due, en réalité, au paiement en 1929, sur ce crédit, de comptes de 1928 et même 1927, qui, régulièrement, auraient dû être payés sur un crédit spécial inscrit dans la deuxième section du budget supplémentaire, le retard dans le paiement étant dû à une présentation tardive des comptes par le fournisseur).

3.210 francs pour cotisations municipales.

2.340 francs pour primes d'assurances contre l'incendie des bâtiments communaux (avenant d'augmentation).

Ces diverses augmentations forment un total de près de 20.000 francs, mais il faut en déduire quelques diminutions, dont la plus importante s'élève à 1.330 francs pour recouvrement des taxes municipales.

Pour 1930, l'accroissement total de la section est un peu moins élevé : de 149.942 en 1929, cette section s'élève à 165.142 francs en 1930, soit une différence de 15.200 fr. Une nouvelle révision de l'échelle des traitements a eu lieu à la fin de 1929, accordant de nouveau environ 1.000 francs à chacun, et nous notons en particulier :

11.820 francs pour traitements des secrétaires, du gérant du bureau de placement et de la concierge de la mairie,

compte tenu des promotions normales et de l'application de la nouvelle échelle des traitements.

3.420 francs pour cotisations municipales.

1.900 francs pour gratifications.

Au total, 18.850 francs d'augmentation, desquels il faut déduire quelques diminutions formant un total de 3.760 francs sur six crédits.

Enfin, pour 1931, nous examinerons les crédits inscrits au budget.

Ces crédits sont encore en sérieuse augmentation sur les dépenses de 1930 : leur total s'élève à 186.095 francs contre 165.142, soit une différence, en plus, de 20.953 francs.

L'échelle des traitements, plusieurs fois modifiée, a été majorée de nouveau, à la fin de 1930, avec une augmentation moyenne de 600 francs par employé, ce qui se traduit par une augmentation totale de 10.410 francs, compte tenu des promotions normales, pour les employés du secrétariat, la concierge et le gérant du bureau de placement. Cette augmentation comprend les crédits prévus pour le paiement de la cotisation patronale aux assurances sociales pour quelques employés qui, ne versant pas à la caisse de retraites, sont immatriculés aux assurances sociales. Il convient de noter tout de suite que le crédit de 84.140 francs pour le personnel du secrétariat sera insuffisant et devra être augmenté d'environ 7.600 francs, un emploi supplémentaire ayant été créé pour faciliter le fonctionnement du service départemental des assurances sociales, au bénéfice des habitants de la commune de Bergerac (et même des communes rurales voisines). Il y a là un exemple d'emploi purement facultatif organisé dans l'intérêt des habitants de la commune.

La dépense causée par cette création ne reste pas entiè-

rement à la charge de la Ville, les caisses primaires qui utilisent les services de l'employé municipal versant à la Ville une somme de 4.800 francs par an comme participation à son traitement.

Nous notons encore, en augmentation sur les dépenses de 1930 :

8.520 francs pour recouvrement des taxes locales. L'augmentation qui s'est manifestée en 1930 sur cet article (4.472 francs seulement ont été payés au compte de 1930, mais 8.500 francs ont été reportés au budget supplémentaire de 1931) provient notamment de la création, en 1929, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, dont le produit s'élève à environ 70.000 francs (ce qui représente environ 2.100 francs de frais de recouvrement) et aussi d'un rendement accru pour la taxe sur les automobiles par exemple.

Nous constatons, au total, un accroissement de 20.775 fr. quant aux prévisions budgétaires de 1931 par rapport aux dépenses payées en 1930. Mais nous avons signalé l'insuffisance du crédit affecté à l'article premier, et nous estimons que les dépenses portées au compte de 1931 dépasseront de plus de 25.000 francs celles du compte de 1930 pour la première section.

Considérations générales sur les causes des variations.

Nous avons achevé l'examen détaillé de la première section. Nous allons exposer les conclusions qui nous paraissent se dégager de cet examen et essayer de déterminer les causes des variations constatées, causes d'ordre local et causes d'ordre général.

Si, négligeant les années intermédiaires, nous com-

parons les chiffres de 1912 à ceux de 1931, nous constatons tout d'abord que le total de la première section a subi un accroissement considérable, passant de 15.591 francs à 193.695 francs (compte tenu du crédit supplémentaire de 7.600 francs voté pour l'article premier. Le coefficient d'augmentation est de 12,4 en chiffres ronds. Mais ce n'est là qu'un multiplicateur moyen. Remarquons aussi que l'article premier représentait en 1912 environ le tiers du total (5.122 francs sur 15.591), tandis que pour 1931 les traitements des secrétaires s'élevèrent à 91.748 francs sur 185.595, soit presque la moitié. Il convient cependant de remarquer que cet article supporte le traitement de l'employée détachée à la recette municipale, situation qui n'existait pas avant la guerre, de sorte que, pour avoir des chiffres comparables, il faut d'abord déduire ce traitement, soit 10.000 francs, du chiffre de 91.748 francs.

Mais, d'autre part, le personnel municipal perçoit actuellement, outre les traitements indiqués sous cet article, des indemnités diverses (indemnité de cherté de vie de 960 francs par employé, sauf les chefs de service, et allocation de charges de famille variant suivant le nombre d'enfants). Ces indemnités sont payées sur des articles spéciaux du budget, que nous trouverons plus loin et qui s'appliquent à l'ensemble des fonctionnaires municipaux. Il faudrait donc, pour avoir des chiffres comparables, tenir compte de ces indemnités. Nous aurions ainsi à ajouter, pour l'indemnité de cherté de vie, 5.760 francs, et pour les charges de famille 3.360 francs, au chiffre de 91.748 fr.; nous obtenons ainsi un total de 100.868 francs. Encore ce total ne comprend-il pas les 5 p. 100 des traitements que verse la Ville, pour sa part, à la caisse des retraites du personnel municipal, soit, pour le personnel des bureaux

de la mairie, environ 3.200 francs. Pour être rigoureusement exacte la comparaison devrait donc être faite entre 104.068 pour 1931 et 5.122 pour 1912, puisque, tout compte fait, ce sont ces chiffres qui représentent respectivement les charges supportées par le budget communal, en 1931 et 1912, pour le personnel du secrétariat de la mairie. Le coefficient d'augmentation est considérable et dépasse 20 (exactement 20,31).

Les augmentations constatées sur les autres crédits de la première section sont très inférieures à celle-ci et elles s'expliquent par la hausse générale des prix qui s'est produite depuis la guerre. Un seul crédit est resté immuable, l'indemnité au juge de paix pour l'entretien du prétoire (185 francs par an). Cela revient à dire que cette indemnité a été réduite au moins au $\frac{1}{5}$ de ce qu'elle était en 1912, puisque la valeur du franc a été réduite dans cette mesure même. Encore faut-il remarquer que pratiquement le pouvoir d'achat de 185 francs avant la guerre était supérieur à celui de $185 \times 5 = 925$ francs actuellement.

Pour les dépenses nouvelles apparues depuis 1912, nous avons donné au fur et à mesure de leur apparition les explications nécessaires; la progression constatée dans les crédits affectés à ces dépenses s'explique d'elle-même ou a été expliquée au cours des pages précédentes; nous n'y reviendrons donc pas.

Mais nous devons examiner avec quelque détail la variation des crédits affectés aux traitements du personnel, ces crédits représentant, comme nous l'avons dit déjà, la fraction la plus importante de la section. En 1912 et 1913, deux crédits représentent chacun près d'un tiers du total de la section 1^{re} : traitements des secrétaires (art. 1^{er}) et traitement du receveur municipal (art. 20). Nous donne-

rons, aussi rapidement que possible, les explications qui intéressent ces deux articles, en reprenant tout d'abord ce qui a trait à la recette municipale.

La Recette municipale.

Au compte de 1912, les dépenses de la recette municipale figurent pour 4.488 francs (4.399 fr. 92 comme traitement du receveur et 88,80 pour timbre du *Journal général*). Au compte de 1930, nous trouvons 16.624 francs pour le traitement du receveur et 939 francs pour timbre du *Journal général* et frais de bureau, soit au total 17.551 francs. Le coefficient d'augmentation est seulement de 3,91 si on considère les dépenses totales, et même de 3,77 si on compare seulement les traitements. Encore faut-il ajouter que le receveur actuel conserve à sa charge le loyer de son bureau. Mais la comparaison ainsi faite est inexacte, d'abord parce que les frais de bureau étaient en 1912 à la charge du receveur dans la limite du quart de son traitement, alors qu'ils sont, depuis le décret du 29 juin 1929, à la charge de la commune. En outre, en 1912, le receveur se faisait aider à ses frais, tandis que depuis 1918 il est secondé par une employée payée par la Ville. Cette décision fut prise par le Conseil municipal pour plusieurs raisons : a) la guerre ayant causé un important surcroît de travail, le receveur, d'ailleurs âgé, se trouvait dans l'impossibilité matérielle, malgré son activité, d'assurer seul le service de la recette municipale; b) le receveur n'avait pas demandé de révision de son traitement depuis sa nomination en 1884. Le Conseil municipal fut bien inspiré en prenant à la charge de la ville le traitement de l'employée supplémentaire qu'il devenait indispensable d'adjoindre à ce

fonctionnaire, dont tout le monde s'accordait à reconnaître le travail assidu en même temps que la compétence professionnelle et le dévouement aux intérêts municipaux.

Les services accessoires (ravitaillement, réquisitions, ristournes aux boulangers, etc.) nés de la guerre ont disparu, mais le travail est néanmoins beaucoup plus considérable aujourd'hui qu'avant la guerre.

Le nombre des mandats payés pour le compte de la commune était de 1.325 en 1912 et 1.965 en 1913; il a atteint 2.598 en 1923, puis est redescendu à 1.850 en 1927, pour remonter à 2.114 en 1930; cette diminution du nombre des mandats ne correspond point à un nombre de paiements moins important; elle tient à l'emploi depuis 1924 d'états d'émargements pour payer les traitements mensuels dans chaque service.

D'autre part, en 1921, il y a eu la création du Collège de jeunes filles, dont les mandats, non plus que ceux du Collège de garçons ni de la Crèche Moulinier, ne sont compris dans les chiffres ci-dessus.

Enfin, à côté des dépenses, il y a les recettes, qui donnent aussi plus de travail, parce que plus développées en 1931 qu'en 1912, et il y a l'ensemble des écritures comptables, la préparation des comptes, l'exécution des services hors budget, etc.

Pour ces diverses raisons, il est hors de doute qu'une personne seule ne pourrait pas assurer le service de la recette municipale.

Ces remarques faites, nous constatons que le traitement actuel du receveur municipal, même en tenant compte des frais de bureau actuellement payés par la Ville, n'a pas été augmenté dans la même proportion que ceux des autres fonctionnaires municipaux, et il est certain qu'il

n'atteint pas en 1931 le chiffre où il serait légitime qu'il fût porté.

Si nous admettons que le quart du traitement du receveur était absorbé en 1912 par les frais de bureau, y compris le traitement de l'employé auxiliaire, il reste une somme de 3.300 francs pour le traitement net. Or, en 1931, il n'est pas exagéré d'évaluer à 800 francs le loyer du bureau du receveur payé par ce dernier. Il est vrai que ce bureau pourrait, si le receveur y consentait, être installé à la Mairie, ce qui présenterait divers avantages.

Le traitement net ressort donc à 16.624 — 800 = 15.824 francs, et le rapport des traitements nets est seulement de $\frac{15.824}{3.300} = 4,72$.

Les décrets qui ont eu comme conséquence les relèvements du traitement du receveur municipal n'ont pas abouti pour ce dernier à un traitement de faveur, puisque le coefficient d'augmentation de son traitement net est inférieur au coefficient de dévalorisation du franc.

Mais, d'autre part, si on fait le compte de ce que la commune dépense au total pour le service de la recette municipale, on trouve les chiffres suivants :

	1912	1930
Traitement brut du receveur	4.400	16.624
Timbre du journal général et frais de bureau.	88	937
Traitement de l'employée détachée à la recette	»	10.960
TOTAUX.....	4.488	28.521

soit un coefficient de $\frac{28.521}{4.488} = 6,37$, qui n'a rien d'excessif, car s'il est supérieur à celui de la dévalorisation du

franc, il est très inférieur à ceux que nous relèverons pour beaucoup d'autres dépenses, notamment pour le secrétariat de la mairie.

Ce coefficient s'explique aisément par l'augmentation du travail, par les réajustements successifs des traitements et par les obligations nouvelles que le décret du 29 juin 1929 a mises à la charge de la ville.

Le secrétariat de la mairie.

Nous avons constaté plus haut (p. 124) que le personnel des bureaux de la mairie coûte à la commune, tout compte fait, environ 20 fois plus en 1931 qu'en 1912. Ce coefficient élevé, bien supérieur à celui de la dévalorisation du franc, s'explique d'abord par les conséquences de la loi du 23 octobre 1919, qui a obligé les communes de plus de 5.000 habitants à doter leur personnel d'un statut comportant des règles précises pour l'avancement, de sorte que, chaque année, un accroissement plus ou moins important se produit par le jeu régulier des promotions. Mais, en outre, le personnel des bureaux de mairie est plus nombreux qu'il ne l'était avant la guerre. En 1912, le secrétaire en chef, un employé de bureau et deux petits employés assuraient, avec cinq heures et demie de travail par jour, le service de la mairie et même celui de la caisse d'épargne. En 1919, le service de la caisse d'épargne devient indépendant, mais lorsque l'Administration réorganise les bureaux de la mairie, en 1920, nous voyons qu'il faut avec le secrétaire en chef : un chef de bureau (état civil et affaires militaires) deux expéditionnaires, une sténodactylographe et un planton, soit, au total, six personnes qui travaillent pendant huit heures par jour. Encore, le

gérant du bureau de placement contribue-t-il à l'exécution de quelques travaux. Au lieu de vingt-deux heures de travail par semaine, quarante-huit heures sont maintenant à peine suffisantes. Nous ne mentionnons pas l'employé supplémentaire nommé en 1931 pour s'occuper des assurances sociales, ce service étant tout à fait spécial, mais il y aurait lieu d'envisager dès maintenant la création d'un emploi d'expéditionnaire au secrétariat devant l'accroissement incessant des affaires à traiter.

Donc, personnel plus nombreux et échelle de traitements comportant des promotions régulières, voilà déjà deux causes de l'augmentation des dépenses du secrétariat. Mais comme pour toutes les autres dépenses, le renchérissement du prix de la vie a eu sur cet article une lourde répercussion, dès avant l'établissement du statut d'ailleurs, mais plus encore après 1920. Presque chaque année, depuis 1924, une revision de l'échelle des traitements a été faite, accordant à peu près chaque fois, sous une forme ou sous une autre, une augmentation d'environ 1.000 francs à chaque fonctionnaire.

C'est ainsi que la charge des traitements s'est accrue jusqu'à atteindre vingt fois le chiffre d'avant guerre :

Nous avons sous les yeux les traitements de 1912 et de 1918, et nous notons :

	1912	1918
Secrétaire en chef	2.400	3.000
Secrétaire à l'état civil	1.800	4.200 (2 employés)
Un employé	600	7.300 (6 employés)
Un expéditionnaire	360	»
	5.160	14.700 (pour 9 personnes)

En 1912, l'expéditionnaire était en même temps garçon de courses.

Si nous relevons, à côté de ces chiffres, ceux du barème établi en 1920 par application de la loi du 23 octobre 1919, nous trouvons :

Secrétaire en chef	de 7.000 à 12.000
Chef de bureau	de 5.000 à 7.500
Rédacteur	de 3.600 à 6.500
Expéditionnaire et sténo-dactylo	de 3.000 à 5.400
Gérant du bureau de placement.....	de 2.400 à 3.200
Appariteur	de 1.800 à 3.000

Pour 1931, ces chiffres sont devenus les suivants :

Secrétaire en chef :

licencié en droit	de 21,000 à 32.000
non licencié	de 11,300 à 19.100
Chef de bureau	de 9.500 à 13.100
Rédacteur	de 8.100 à 11.700
Expéditionnaire et sténo-dactylographe	de 7.600 à 11.200
Gérant du bureau de placement	de 7.100 à 10.700
Appariteur	de 6.700 à 7.400

Une augmentation nouvelle d'environ 1.000 francs est envisagée pour 1932, sauf pour le secrétaire en chef, licencié en droit, qui est assimilé aux chefs de bureau de préfecture.

La nouvelle échelle qui sera ainsi obtenue comportera donc des traitements qui, pour tous les emplois, sauf celui de chef de bureau, seront supérieurs à dix fois ceux de 1912. Et, cependant, même accrus de l'indemnité de cherté de vie de 960 francs et de l'indemnité pour charges de famille, les chiffres ci-dessus ne sont pas excessifs; ils sont encore inférieurs, sensiblement, à ceux indiqués par la Commission paritaire départementale, qui comprend des représentants du personnel et des municipalités, et à ceux pratiqués dans les autres villes de la région, comme Périgueux et Libourne, par exemple.

Si l'administration municipale de Bergerac a accordé des augmentations de traitements à son personnel, c'est,

comme dans toutes les villes, avec le souci de concilier les besoins de ce personnel avec les ressources municipales.

Les augmentations ainsi accordées ont conduit le personnel à jouir de traitements moyens, inférieurs même, comme nous venons de le dire, à ceux que recommande la Commission paritaire et à ceux qui sont pratiqués dans nombre de villes de la même importance que Bergerac. Aussi, malgré la valeur élevée du coefficient d'augmentation par rapport à 1912, aucune exagération ne nous paraît pouvoir être reprochée à ces dépenses. Ce reproche d'exagération serait d'autant moins fondé que le personnel actuel, mieux au courant parce que plus spécialisé que celui d'avant guerre — ceci dit sans aucune critique — assure un travail beaucoup plus considérable qu'en 1912.

Ce fait que les bureaux de la mairie font beaucoup plus de travail qu'en 1912 a des causes locales et des causes générales.

*Causes locales d'augmentation du travail
du secrétariat de la mairie.*

Ces causes se trouvent dans les améliorations réalisées lors de la réorganisation de 1920, qui ont permis au public de trouver à la mairie un personnel plus nombreux et plus spécialisé, par conséquent plus compétent qu'avant guerre. Certains services fonctionnent d'une façon beaucoup plus complète qu'en 1912; nous ne citerons que la comptabilité, qui était alors presque limitée au carnet d'enregistrement des mandats, avec un livre de détail où figuraient seulement quelques crédits : la confection du compte administratif consistait à recopier fidèlement le compte de gestion du receveur municipal. Depuis 1920, le livre de détail est tenu complètement à jour pour tous les crédits, ce qui

permet de surveiller l'engagement des dépenses, d'établir le compte administratif d'une façon indépendante et de contrôler les deux comptes l'un par l'autre.

En outre, la correspondance est beaucoup plus importante qu'avant guerre. Les archives modernes ont été entièrement reclassées dans le cadre tracé par le Ministère, ce qui rend beaucoup plus faciles la recherche des dossiers et l'étude des affaires, mais ce qui exige aussi une mise en ordre journalière des pièces à classer : une demi-heure par jour environ est consacrée à ce travail.

D'autre part, certains services se sont compliqués : la comptabilité par exemple, avec la création de la Caisse de retraites en 1921 et la mise en vigueur des assurances sociales au 1^{er} juillet 1930. Ces organismes nouveaux donnant lieu à des retenues sur les traitements et salaires et à des versements correspondants de la commune, l'établissement des mandats est plus délicat, exige plus d'attention et plus de temps, sans parler de la comptabilité auxiliaire à tenir pour s'assurer de l'exactitude des sommes versées à titre de contribution patronale; particulièrement, pour les assurances sociales, l'établissement des bordereaux 6 et 8, à la fin de chaque mois, demande un temps appréciable; le paiement des cotisations au moyen des timbres spéciaux exigerait à peu près autant de temps.

Cependant, le nombre des mandats de paiement émis pendant l'exercice a diminué depuis 1912. Mais cette diminution ne correspond point à un nombre de paiements moindre, car depuis 1924, les employés de chaque service sont payés sur états d'émargements, alors que jusqu'à 1923 ils étaient payés par des mandats individuels.

S'il y a maintenant moins de mandats, il y a cependant beaucoup plus de paiements. Le personnel payé sur l'arti-

cle 1^{er}, par exemple, n'exige actuellement que 12 mandats par an au lieu de 96 qu'il faudrait pour 8 employés avec mandats individuels. Pour la police, les traitements sont payés avec 12 mandats au lieu de $12 \times 16 = 192$. Si l'on tient compte de cette observation, et si l'on considère seulement les dépenses ordonnancées au nom de fournisseurs, il y a, en 1930, une augmentation du nombre des mandats assez sensible par rapport à 1923, et plus encore par rapport à 1912. Le livre de détail de 1920 occupe 87 pages, celui de 1928 en occupe 97, et celui de 1931 en occupe 107.

D'autre part, il faut constater, sans critique à l'adresse des précédentes municipalités, que depuis 1920 l'administration municipale a manifesté une activité accrue; certaines organisations ont été créées ou développées, des travaux importants ont été exécutés, que nous signalerons au cours de l'examen des sections suivantes du budget, et qui font qu'il vient à la mairie beaucoup plus de monde qu'avant la guerre.

*Causes générales d'augmentation des dépenses
et du travail du secrétariat de la mairie.*

Les causes générales ont agi dans les autres villes comme à Bergerac. La principale est la guerre et ses conséquences financières et économiques, qui ont conduit à faire de fréquentes revisions des traitements pour les mettre en rapport plus ou moins étroit avec le prix de la vie. Mais aussi, diverses circonstances ont contribué à accroître la quantité de travail de la mairie. Sans parler des services nés de la guerre et disparus avec elle ou quelque temps après (réquisitions, ravitaillement, par exemple), il y a eu à Bergerac, comme dans beaucoup de villes, un afflux

de population venant des régions envahies, la garnison s'est accrue de régiments du Nord, une Poudrerie nationale a attiré, outre le personnel mobilisé, une quantité de travailleurs civils. Tous les actes de l'état civil concernant cette population extraordinaire ont été dressés à la mairie de Bergerac; c'est donc cette mairie qui doit maintenant délivrer les expéditions de ces actes. De plus, bien nombreuses, hélas ! sont les transcriptions de décès aux armées qui figurent sur nos registres, et la législation des pensions d'ascendants ou de veuves de guerre, celle des pupilles de la Nation, exigent à chaque instant la production d'une expédition de l'acte de décès du militaire « mort pour la France », dont le décès est générateur de droits particuliers. Cela explique l'accroissement du nombre des expéditions d'actes de l'état civil délivrées annuellement par notre mairie.

D'autre part, les difficultés économiques et financières consécutives à la guerre ont causé une sérieuse augmentation des demandes d'assistance; l'assistance aux vieillards notamment, mais aussi l'assistance médicale, l'assistance aux femmes en couches, l'assistance ou l'encouragement national aux familles nombreuses, sont sollicitées beaucoup plus fréquemment qu'en 1913. (L'assistance aux femmes en couches et l'assistance aux familles nombreuses instituées en 1912 et 1913, étaient encore mal connues et peu demandées en 1914). Il convient cependant de noter une très sensible diminution dans le nombre de demandes pour femmes en couches depuis la mise en vigueur des assurances sociales.

En 1914, peu de retraites ouvrières étaient liquidées, la loi ne datant que de 1910, tandis que pendant et depuis la guerre les liquidations se sont multipliées, amenant une

grande augmentation du nombre des certificats de vie trimestriels.

L'application de la législation de 1917 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, celle de la loi du 19 juillet 1924 sur les lotissements, ont aussi donné un travail supplémentaire très appréciable (renseignements aux intéressés, examen des dossiers, enquêtes, etc.).

Autre conséquence de la guerre : la loi du 31 mars 1919 sur les pensions des victimes de la guerre, de laquelle nous rapprochons la loi du 17 juillet 1917, instituant les pupilles de la Nation. A côté des visas et des légalisations des innombrables pièces que les pensionnés de guerre ou mutilés en instance de pension doivent fournir à l'autorité militaire, il y a des services nouveaux organisés uniquement pour l'application des dispositions de la loi de 1919 : soins médicaux aux victimes de la guerre par exemple, avec fichier à tenir à jour et échange des carnets de soins — cartes de circulation à tarif réduit sur les chemins de fer — délivrance et renouvellement des carnets de pension. Puis l'institution de la carte et ensuite de l'allocation du combattant; visa des certificats provisoires, remise des cartes et des carnets d'allocation.

Le changement du mode de paiement des pensions de retraite des fonctionnaires a, lui aussi, apporté son contingent de travail nouveau, avec la remise des carnets de pensions et leur renouvellement.

Nous n'entendons nullement critiquer ici les lois de 1917 et de 1919 que nous venons de mentionner, mais seulement signaler le surcroît de travail que leur application a apporté aux services municipaux, alors qu'il s'agit, au premier chef, de travaux qui devraient être exécutés, ou au moins rémunérés, par l'Etat.

Il n'est pas jusqu'à la réforme des impôts d'Etat faite en 1914 et 1917 qui n'ait eu comme conséquence un accroissement de travail pour les mairies par la distribution des formules de déclaration et les demandes de renseignements qui, du 1^{er} janvier au 31 mars de chaque année, font venir à la mairie un grand nombre d'intéressés et prennent du temps au personnel chargé de ce service.

Enfin, le recensement annuel des véhicules automobiles, avec les déclarations qu'il faut bien vérifier, ne serait-ce que d'un coup d'œil, et les récépissés à délivrer, absorbe aussi, au début de l'année, beaucoup plus de temps qu'en 1913, et il y a encore à établir l'état de recensement des chevaux. Cependant, du côté militaire, il convient de signaler que les actes d'engagement volontaire sont établis maintenant par l'autorité militaire, ce qui, depuis mai 1928, a déchargé d'autant les mairies des chefs-lieux de canton.

En somme, et tout compte fait, les relations entre les particuliers et l'administration municipale sont beaucoup plus nombreuses et plus suivies qu'avant la guerre, et il vient beaucoup plus de monde à la mairie en 1931 qu'en 1912. C'est là un fait indiscutable, qui nous est confirmé par tous les témoignages, soit de quelques employés qui étaient déjà à la mairie avant la guerre, soit de conseillers municipaux ou d'anciens conseillers ayant appartenu aux assemblées communales d'avant 1914, et qui se produit dans les autres villes aussi bien qu'à Bergerac.

Pourquoi ? Parce que, d'une part, la réorganisation des services faite en 1920 a mis le personnel mieux en mesure de remplir convenablement la mission parfois difficile de

renseigner exactement le public. Mais, surtout, parce que le développement du régime administratif crée sans cesse de nouvelles relations entre le public et l'administration centrale, et que la mairie est l'intermédiaire nécessaire entre les gouvernants et les gouvernés. Le maire, ne l'oublions pas, représente le pouvoir central auprès des habitants, et il est aussi le représentant des administrés en face de l'administration générale. C'est pourquoi il y a peu d'exemples de lois ou de règlements qui ne donnent quelque surcroît de besogne aux mairies, d'une façon ou d'une autre : soit parce que leur application intéresse directement la collectivité locale (lotissements, plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension, établissements dangereux, incommodes ou insalubres, par exemple), soit parce que, créant une relation nouvelle entre les particuliers et l'Etat, il faut bien que cette relation se produise entre le public et l'agent général de l'Etat, placé, sans être fonctionnaire, à la base de la hiérarchie administrative, c'est-à-dire le maire (par exemple, distribution des imprimés pour les déclarations concernant l'impôt général sur le revenu, réclamations pour les impôts, état civil, affaires militaires, assistance..., etc.).

Il y a là un ensemble de circonstances qui multiplient les points de contact entre le public et les services du secrétariat de la mairie, considérés comme les agents inférieurs du pouvoir central. Mais ces relations plus fréquentes se traduisent par un travail plus considérable, donc par des dépenses plus élevées, et il n'est point équitable que cet accroissement de frais reste entièrement à la charge des communes. C'est là une question que nous retrouverons dans notre troisième partie.

Il nous a paru assez intéressant de réunir quelques chiffres dans le tableau suivant pour montrer la progression suivie depuis 1912 :

	1912	1923	1930
Demandes de permis de chasse	288	671	733
Concessions dans les cimetières	52	70	90
Déclarations de constructions neuves	34	67	112
Déclarations de récolte de vin	400	394	612
(environ)			
Certificats de vie pour retraites ouvrières.	300	1.000	1.380
Certificats de vie pour les autres pensions.	300	800	1.230
Actes de l'état civil	765	841	863
Expéditions de ces actes sur timbre....	190	150	404
Expéditions de ces actes non timbrées (estimation)	200	300	600
Mandats de paiement	1.965	2.598	2.114
Carnets de pensions (militaires ou civils, remis ou renouvelés)	»	361	438
Carnets d'allocation du combattant.....	»	»	22
			(500 en 1931)
Carnets de soins médicaux remis ou échangés	»	169	89
Cartes d'invalidité pour mutilés.....	»	97	194
Assistance aux vieillards (nombre de de- mandes instruites)	40	35	94

Pour résumer, nous concluons que, soit pour des raisons d'ordre local, soit pour des causes d'ordre général, le travail des bureaux de la mairie, depuis 1912, est devenu beaucoup plus complexe en même temps qu'il augmentait en quantité. Il faut donc avoir un personnel plus nombreux et plus spécialisé et lui allouer des traitements plus élevés.

Quant à préciser par des chiffres la part de cet accroissement de travail qui résulte des modifications réalisées par l'administration municipale et celle qui a sa source dans les tâches nouvelles imposées par l'Etat, c'est évidemment impossible.

Nous croyons cependant pouvoir affirmer que la part de l'Etat dans cette augmentation du travail est sensiblement

plus grande que celle de l'administration municipale. Encore avons nous dû passer sous silence, en raison de leur caractère confidentiel, certaines tâches particulièrement importantes et délicates.

Nous nous sommes étendu assez longuement sur cette question des travaux du secrétariat de la mairie, parce que c'est surtout dans ce service que se manifeste l'influence de l'Etat sur le travail municipal. Nous examinerons maintenant les autres sections du budget.

SECTION II

POLICE MUNICIPALE

La deuxième section du chapitre premier des dépenses est consacrée à la police municipale et comprend actuellement les huit articles ci-après auxquels nous conservons les numéros d'ordre qui leur sont attribués dans le budget de 1931 :

- 24. — Traitement du commissaire de police.
- 25. — Indemnité de résidence.
- 26. — Traitements des agents et du garde champêtre.
- 27. — Indemnité de bicyclette aux agents et aux gardes.
- 28. — Indemnités de chaussures aux mêmes.
- 29. — Frais d'habillement des agents.
- 30. — Assurance contre les accidents du travail.
- 31. — Assurance de la responsabilité civile de la commune.

L'article 25 ne figure au budget que depuis 1920; il en est de même de l'article 31, qui ne figure même au budget primitif que depuis 1922 (la dépense en 1920 et 1921 a été

portée au budget supplémentaire). A ces deux exceptions près, nous ne notons aucun changement depuis 1912 dans le texte de cette section. Toutefois, les dépenses concernant les gardes champêtres (il y a eu deux gardes jusqu'en 1924) formaient des articles distincts qui ont été réunis en 1926 aux articles correspondants concernant les agents.

Il convient enfin de remarquer que les articles 30 et 31 ne sont guère à leur place dans cette section et figureraient plus logiquement dans la première section, quoique la responsabilité civile de la commune puisse être mise en jeu par suite de l'insuffisance des services de police (art. 106 L. 5 avril 1884).

Ces remarques faites, nous constatons dans cette section une progression considérable de 1912 à 1931, puisque la dépense est passée de 13.893 francs en 1912 à 182.480 francs pour 1930, et que les prévisions pour 1931 atteignent 207.980 francs, soit un coefficient de 13 pour 1930 et de près de 15 pour 1931.

De 1912 à 1916, les fluctuations sont minimales et tantôt en hausse, tantôt en baisse. Le traitement du commissaire de police ne varie pas pendant cette période et reste à 2.400 francs. La dépense des traitements des agents varie de quelques centaines de francs; la variation la plus forte est de 800 francs en 1916 (6.943 fr. 80 contre 7.743 fr. 80 en 1915), baisse due sans doute au départ d'un agent. Les traitements des gardes champêtres ne varient pas (1.917 fr.).

En résumé, le total de la deuxième section a subi, de 1912 à 1916, les variations suivantes :

13.893 francs en 1912 — 13.414 francs en 1913 —
12.669 francs en 1914 — 13.650 francs en 1915 —
12.177 francs en 1916.

Nous pouvons admettre que ce total est resté presque

constant et, en tout cas, ne s'est guère écarté de la valeur moyenne de 13.450 francs pendant cette période de 1912-1916. C'est seulement à partir de 1917 que l'augmentation va commencer pour se manifester chaque année par rapport à l'année précédente. Nous notons, en effet, les chiffres suivants :

1917	F. 17.435	1925	F. 77.277
1918	33.519	1926	96.799
1919	33.797	1927	114.446
1920	52.048	1928	117.662
1921	54.877	1929	141.678
1922	61.863	1930	182.480
1923	68.028	1931	207.980
1924	67.444		

Ces variations sont dues aux causes qui ont agi sur les deux crédits importants de la section, savoir : le traitement du commissaire de police et les traitements des agents de polices et gardes champêtres.

Traitement du commissaire de police.

Resté fixé à 2.400 francs jusqu'à l'année 1917 incluse, ce traitement va augmenter à partir de 1918, pour deux raisons :

- a) rajustements successifs des traitements des commissaires de police;
- b) promotions successives, obtenues sur place, du titulaire de l'emploi, avec engagement du Conseil municipal de prendre à la charge de la Ville la dépense résultant de la promotion.

Ces deux causes jouant soit successivement, soit simultanément, nous voyons le crédit affecté au traitement du Commissaire de police atteindre successivement les valeurs suivantes, à partir de 1918 : 3.500 — 6.050 — 8.200

— 10.000 — 11.500 — 13.000 — 20.082 — 28.000 —
37.000 — 45.000 francs.

D'autre part, en 1920, apparaît une indemnité de résidence de 300 francs, de sorte que le coefficient d'augmentation de 1931, par rapport à 1912 est égal à $\frac{45.300}{2.400} = 18,87$.

Aucun fonctionnaire municipal n'a vu augmenter son traitement dans une telle proportion.

Il convient de noter ici que le commissaire de police est un fonctionnaire de la sûreté générale, fonctionnaire d'Etat, dont le traitement est en entier à la charge de la commune, sous le prétexte qu'il est chargé de la police municipale, en vertu du paragraphe 6 de l'article 136 de la loi du 5 avril 1884. Nous avons déjà signalé (*supra*, p. 80) cette anomalie, sur laquelle nous aurons à revenir dans notre troisième partie.

Traitements des agents et gardes champêtres.

Afin de rendre plus facile la comparaison des chiffres, nous avons groupé depuis 1912. les crédits affectés aux traitements et indemnités des agents de police et des gardes champêtres, fusion que le budget a réalisée seulement en 1926. De 1912 à 1916 inclusivement, la dépense reste sensiblement constante et voisine de 9.450 francs. Nous notons les valeurs successives de ce crédit depuis 1917, année où l'augmentation commence à se manifester :

1917	F. 13.549	1925	F. 53.190
1918	14.767	1926	70.429
1919	21.917	1927	70.258
1920	37.687	1928	71.872
1921	43.917	1929	83.440
1922	43.544	1930	120.100
1923	48.128	1931	132.000
1924	45.626		

Le coefficient d'accroissement entre les années 1917 et 1931 est légèrement inférieur à 10. Et si nous comparons 1912 à 1931, nous trouvons un multiplicateur de :

$$\frac{132.000}{9.473} = 13,9.$$

Si nous tenons compte des indemnités de cherté de vie et de charges de famille qui n'existaient pas en 1912, nous trouvons naturellement un coefficient plus élevé; l'indemnité de cherté de vie, de 960 francs par an, coûte en effet à la Ville, pour 16 fonctionnaires de la police, 15.360 francs en 1931. Quant à l'indemnité de charges de famille, elle peut varier beaucoup d'une année à l'autre, selon les mouvements qui se produisent dans le personnel.

Pour l'année 1931, cette indemnité coûtera environ 6.000 francs.

Si on veut comparer le total des traitements en 1912 et en 1931, il faut donc prendre les chiffres de 9.473 pour 1912 et de 132.000 + 6.000 + 15.360 soit $\frac{153.360}{9.473}$ et le multiplicateur ressort à 16,18.

Ce coefficient est assez impressionnant, mais il tient à la fois aux relèvements successifs des traitements et à l'augmentation du nombre des agents. Pour les relèvements de traitements, nous ne reprendrons pas le développement consacré à cette question lorsque nous avons examiné la première section : l'exposé que nous avons fait alors s'applique non seulement aux services du secrétariat de la mairie, mais aussi à tous les services municipaux. Nous ne parlerons donc maintenant que de l'augmentation de l'effectif du personnel de la police.

Ce personnel comprenait en 1912 : 3 gradés (secrétaire, brigadier ou sous-brigadier, inspecteur), 5 agents et

2 gardes champêtres. Jusqu'à la fin de 1917, il reste le même. C'est seulement à partir de 1918 que nous trouvons 6 agents de police, les gradés et les gardes restant au même effectif que précédemment; d'ailleurs, le nombre des gradés est encore de 3 en 1931, et celui des gardes a été réduit à 1 en 1925. En 1920 et 1921, nous trouvons 10 agents, puis 9 de 1922 à 1927, de nouveau 10 en 1928, puis 9 en 1929 et enfin 12 à partir de 1930.

Il est assez curieux de remarquer que pendant la guerre, alors que la population de Bergerac, ainsi que nous l'avons déjà dit, se trouvait triplée par les réfugiés des régions envahies, la police municipale a pu être assurée convenablement avec six agents de police, ou même cinq. Cela tient certainement à l'augmentation considérable de la garnison (outre les dépôts des 108^e régiment d'infanterie, 308^e de réserve et 96^e territorial, la garnison comprenait ceux des 8^e et 208^e d'infanterie et du 7^e territorial). Des cantonnements étaient installés sur plusieurs points de la Ville, où existaient, en outre, trois hôpitaux auxiliaires ou complémentaires, sans compter l'important hôpital de la Poudrerie. Il y avait ainsi de nombreux postes de garde disséminés dans la Ville, et les patrouilles et rondes militaires étaient fréquentes. Ces circonstances expliquent comment cinq agents de police ont pu suffire dans une ville de 30.000 habitants. D'autre part, la mobilisation retenait aux armées, ou au moins dans les corps de troupes, à peu près tous les hommes de 20 à 48 ans; la population civile comprenait en grande majorité des femmes, des enfants et des vieillards, c'est-à-dire des éléments calmes. C'est seulement à partir de 1920 que l'effectif dut être augmenté, et cette augmentation est due non pas à ce que la population devient plus remuante, mais au

développement considérable de la circulation automobile et aussi au plus grand rayon d'action de la police urbaine.

Avant la guerre, la Ville avait pu être divisée en cinq ou six secteurs, dans chacun desquels un agent assurait aisément un service, d'ailleurs facile. Mais, depuis 1920, des quartiers entiers ont été construits aux abords de la Ville, et il faudrait, pour avoir le même régime qu'en 1912, au moins une dizaine de secteurs. D'autre part, le nombre des voitures automobiles est considérablement plus élevé qu'en 1912, les risques d'accidents ont augmenté dans la même proportion. Nous sortirions du cadre de cette étude en recherchant les causes de cette activité accrue du roulage automobile. Mais Bergerac est bien pourvu de routes, avec, notamment, trois routes nationales et sept chemins de grande communication : c'est là une des raisons de cette activité. Le commerce local, très développé, utilise de plus en plus les transports automobiles, et enfin le nombre des voitures particulières augmente incessamment.

Quoi qu'il en soit, il faut maintenant, depuis plusieurs années, que des agents restent en station sur cinq points fixes pendant toute la journée, pour régulariser la circulation des voitures. Cinq agents sont ainsi occupés chaque jour. D'autre part, le service des archives, des recherches pour la sûreté générale, et des cartes d'étrangers, instituées depuis la guerre, est aussi très absorbant, la population comptant environ 500 étrangers.

Ces diverses raisons expliquent suffisamment pourquoi l'effectif de la police municipale a doublé quant au nombre des agents. Par contre, un seul garde champêtre a paru suffisant en 1923, et l'un des titulaires, ayant pris sa retraite, n'a pas été remplacé. La commune est cepen-

dant plutôt grande, car elle s'étend sur 5.609 hectares et la population rurale est extrêmement dispersée.

Au total, le personnel actuel de la police suffit à la tâche qui lui incombe, mais les circonstances qui ont conduit à en augmenter l'effectif, et aussi les augmentations de traitement qu'il a fallu accorder, ont singulièrement accru les dépenses communales de cette section.

Le crédit affecté aux frais d'habillement des agents a presque décuplé depuis 1912, passant de 800 à 7.000 francs en 1930, ce qui s'explique par la hausse générale des prix et par l'effectif doublé.

Enfin, nous ne dirons que quelques mots des crédits relatifs à l'assurance contre les accidents du travail et à l'assurance de la responsabilité civile de la commune.

Le premier s'est accru dans de grandes proportions, passant de 430 francs en 1912 à 10.000 francs en 1930 et 10.600 en 1931; la prime d'assurance est fonction des traitements payés au personnel assuré; or, ce personnel est beaucoup plus nombreux et beaucoup plus payé en 1930 qu'en 1912. Et les impôts sur les primes d'assurances sont aussi beaucoup plus élevés actuellement qu'en 1912.

Quant à l'assurance responsabilité civile, elle n'existe que depuis 1920, mais elle a déjà triplé (de 307 francs en 1922, la prime est passée à 920 francs en 1930). Les causes de cette augmentation se trouvent dans les impôts plus forts et aussi dans les avenants qui ont augmenté la garantie et par conséquent la prime.

SECTION III

SAPEURS-POMPIERS

Nous trouvons dans cette section les articles suivants :

- 32. — Habillement et frais de bureau.
- 33. — Prime d'assurance de la compagnie.
- 34. — Frais de concours annuel.
- 35. — Subvention annuelle de la ville.
- 36. — Indemnités pour le service des incendies.
- 37. — Entretien et réparations du matériel.
- 38. — Allocations aux sapeurs-pompiers retraités.

Cette section n'a subi que quelques changements :

En 1912, il existait un article : « Indemnités pour remboursement de la cote personnelle », qui a disparu en 1922. La dépense était d'une centaine de francs par an. Elle n'a pas été payée, du reste, de 1916 à 1921. Il y avait aussi un crédit pour le loyer des hangars servant de remise pour le matériel, qui a disparu en 1926. Cette dépense était de 330 francs en 1912 et jusqu'à 1920. Elle passa ensuite à 450 francs puis à 673 et disparut en 1926, la Ville ayant aménagé en dépôt de pompes à incendie un hangar communal. Par contre, des dépenses nouvelles ont été créées : crédit de 1.000 francs inscrit depuis 1931 au budget primitif pour frais de participation aux concours annuels (jusqu'à 1930, la dépense figurait aux chapitres additionnels); crédit de 300 francs pour allocation aux sapeurs-pompiers retraités (les retraites sont payées par la Société de secours mutuels des sapeurs-pompiers, et la Ville accorde une modeste majoration). Cette dépense apparaît en 1924; elle n'a jamais dépassé 360 francs par an.

Tout compte fait, les dépenses de la section, qui étaient

au total de 1.914 francs en 1912, atteignent 9.084 francs pour 1930. De 1912 à 1919, il y a une diminution chaque année. En 1912 et 1913, la dépense est à peu près la même : 1.914 francs et 1.889 francs, mais la guerre de 1914 vient désorganiser la compagnie, et les dépenses diminuent à 950 francs environ. En 1920, la compagnie est reconstituée, la dépense remonte à 2.187 francs; même somme en 1921. Mais, en 1922, il faut de nouveaux équipements, l'indemnité horaire allouée pour le service des incendies est relevée, la dépense s'élève à 7.959 francs. En 1923, c'est le matériel qui exige de grosses réparations; à partir de cette époque, la dépense de la section reste supérieure à 8.000 francs pour atteindre 9.268 francs en 1928 et même 12.050 francs en 1929, puis redescendre à 9.084 en 1930. Le maximum de 12.050 francs en 1929 est dû à des dépenses un peu plus importantes pour les équipements et le matériel, et surtout pour les indemnités horaires en cas d'incendie, la compagnie ayant été appelée plusieurs fois dans des communes voisines. De 1912 à 1930, le coefficient d'augmentation est seulement de $\frac{9.084}{1914} = 4,7$ inférieur à celui de la dévalorisation du franc.

Mais il s'agit là seulement des dépenses ordinaires qui ne comprennent pas les grosses dépenses effectuées pour doter la compagnie du matériel moderne. Ces grosses dépenses figurent aux dépenses extraordinaires ou aux dépenses supplémentaires, et nous pouvons signaler ainsi : en 1924, l'acquisition d'une pompe automobile, utilisable également pour l'arrosage des rues, qui, avec les tuyaux, lances et accessoires divers, a coûté 54.915 francs.

En 1927, l'acquisition d'une moto-pompe et de nouveaux tuyaux et accessoires, pour 15.455 francs.

En 1929, acquisition d'une seconde moto-pompe et encore de tuyaux nouveaux pour 17.265 francs.

Ces trois achats font au total une dépense de 87.635 francs.

Enfin, en 1931, la Ville vient d'acheter, moyennant une rente viagère de 24.000 francs, un vaste immeuble au centre de la Ville avec maison d'habitation, hangars très importants et grande cour traversée par un ruisseau. L'intention de la municipalité est d'y aménager une sorte de caserne de sapeurs-pompiers où seront logés cinq ou six ménages et tout le matériel. Le premier secours en cas d'incendie sera ainsi très rapide.

Actuellement, le service est assuré par une compagnie de 40 pompiers, tous volontaires, très entraînés, bien encadrés, pourvu d'un matériel moderne (pompe automobile, deux motos-pompes, tuyaux en quantité suffisante, échelle aérienne et accessoires divers). Ces sapeurs ne sont pas casernés. En cas de sinistre, une sirène donne l'alarme et la compagnie est assez vite rassemblée; le conducteur de la pompe, fonctionnaire municipal, est toujours disponible, de sorte que le premier secours est toujours rapide; il le sera plus encore maintenant qu'existe en ville un réseau de distribution publique d'eau sous pression.

Les sapeurs ne reçoivent pas de traitement, mais seulement une indemnité de 3 francs par heure de jour et 4 francs par heure de nuit, en cas d'incendie dans la commune; s'ils sont appelés dans une commune voisine, ils reçoivent 5 francs par heure de jour ou de nuit, somme remboursée par la commune où le sinistre s'est produit. Ils sont obligatoirement membres de la Société de secours mutuels de la compagnie, qui leur constitue une petite retraite. Ils sont enfin assurés, aux frais de la Ville, contre

les accidents survenant au cours du service ou des exercices. Les officiers (1 capitaine, 1 lieutenant et 1 sous-lieutenant) ne reçoivent pas de traitement non plus et ont les mêmes indemnités horaires que les sapeurs.

Cette organisation est la même qu'avant la guerre, mais améliorée par l'achat de matériel moderne, par l'installation de la sirène, par l'installation de l'eau sous pression et, prochainement, par l'aménagement d'une caserne.

L'accroissement des dépenses est dû, pour cette section, exclusivement aux améliorations indispensables pour organiser les secours contre l'incendie, avec les moyens perfectionnés qu'exige actuellement un tel service, dans la mesure où les finances locales ont permis de le faire. Si l'on excepte une subvention de 8.000 francs pour l'achat de la deuxième moto-pompe, et de petites subventions annuelles d'environ 600 à 800 francs, qui étaient d'ailleurs reversées à la caisse de retraites, la Ville n'a reçu aucune aide de l'Etat pour ces dépenses. Encore ces petites subventions annuelles semblent ne plus être perçues depuis deux ou trois ans.

SECTION IV

RÉGIES MUNICIPALES

Cette section groupe les dépenses de divers services productifs de recettes importantes perçues par voie de régie directe. Elle a subi d'ailleurs de sérieuses modifications, puisqu'elle a vu disparaître l'octroi et organiser le service des cimetières (mais non celui des pompes funèbres) en régie directe.

Au budget de 1931, nous trouvons les douze articles suivants :

39. — Traitements du directeur et de l'inspecteur des régies.

1° *Plaçage, pesage, droits de voirie et de stationnement :*

40. — Traitements du personnel.

41. — Dépenses diverses (imprimés, entretien des bascules, etc.).

42. — Ristourne aux peseurs

2° *Abattoir :*

43. — Traitements du receveur et du gardien.

44. — Allocation au gardien pour le service des fosses à engrais.

45. — Indemnités aux inspecteurs des bestiaux.

46. — Frais d'entretien, téléphone, dépenses diverses.

47. — Force motrice et éclairage.

3° *Cimetières :*

48. — Traitements du gardien et du personnel.

49. — Dépenses de matériel et d'outillage.

50. — Entretien des cimetières et enlèvement des terres et des débris.

En 1912, cette même section ne comprenait que deux subdivisions : octroi, abattoir, en sept articles.

Des modifications tellement considérables ont été apportées à cette section que les chiffres de 1931 ne sont point comparables à ceux de 1912 si l'on considère l'ensemble de la section. Nous ne pourrions faire cette comparaison qu'en procédant par subdivisions, et la seule subdivision commune à 1912 et 1931 est celle de l'abattoir. Nous exa-

minerons donc, ainsi que nous l'avons fait pour les sections précédentes, l'ensemble de la section, mais en nous arrêtant spécialement aux années au cours desquelles ont été réalisées successivement les modifications profondes qui ont complètement changé le contenu de cette division du budget communal.

En 1912, l'octroi et l'abattoir sont en régie directe; le plaçage et le pesage sont en ferme. Ces modes de perception continuent jusqu'au 31 décembre 1920. Pendant cette période, nous voyons les dépenses de la section, qui comprend seulement l'octroi et l'abattoir, passer aux chiffres suivants :

28.648 francs en 1912 (octroi 25.228 + abattoir 3.420);

29.359 francs en 1913 (octroi 25.584 + abattoir 3.775);

31.431 francs en 1914 (octroi 27.631 + abattoir 3.800).

En 1914, une partie seulement du personnel est mobilisée. En 1915, le préposé en chef est mobilisé à son tour et ne reçoit plus son traitement, mais seulement une indemnité de 500 francs; la situation est la même en 1916. Les préposés et receveurs mobilisés ne touchent pas non plus leurs traitements et sont remplacés par un personnel de fortune. En revanche, à partir de 1915, nous voyons apparaître des remises aux préposés sur le produit de l'octroi.

A l'abattoir, un des vétérinaires inspecteurs est mobilisé et ne reçoit plus l'indemnité inscrite au budget; le service est assuré par un seul vétérinaire qui perçoit d'ailleurs une indemnité non pas doublée mais majorée d'environ

50 p. 100.

Le total de la section subit ainsi un léger fléchissement et redescend au chiffre de 1912. Nous trouvons en effet :

28.153 francs en 1915 (24.619 + 3.534 francs);

28.680 francs en 1916 (24.996 + 3.684 francs);

Mais, à partir de 1917, des relèvements sont accordés à tout le personnel. Comme pour les deux premières sections, c'est le point de départ d'une période de hausse à peu près ininterrompue.

Nous notons les chiffres suivants :

1917 : 35.444 francs dont 31.344 pour l'octroi et 4.100 pour l'abattoir.

A l'octroi, le préposé en chef mobilisé ne perçoit aucun traitement, mais le personnel en fonction reçoit 28.239 francs contre 22.139 francs en 1916.

1918 : 41.856 francs dont 37.553 francs pour l'octroi et 4.303 pour l'abattoir.

A l'abattoir, l'inspecteur des bestiaux reçoit 1.200 francs au lieu de 1.000 en 1917. A l'octroi, nous voyons reparaître 950 francs pour le préposé en chef, et les traitements du personnel s'élèvent à 36.213 francs contre 28.239 l'année précédente, soit une augmentation de 8.000 francs environ. L'augmentation totale de la section est cependant de 6.400 francs seulement, le crédit affecté aux remises aux préposés de l'octroi n'ayant pas été utilisé. (Ce crédit, porté à 3.000 francs au lieu de 1857, fut reporté au budget supplémentaire de 1919, première section, et entièrement versé au personnel dans le courant de 1919).

1919 : l'augmentation des dépenses continue et s'accroît; nous marquons, par rapport à 1918, un accroissement de 18.000 francs, alors qu'entre 1917 et 1918, l'écart est seulement de 6.200 francs.

Nous notons 59.957 francs dont 55.503 pour l'octroi et 4.454 pour l'abattoir.

Mais, pour l'octroi, 3.000 francs pour les remises au personnel, 11.500 francs de plus pour les traitements des employés. De plus, le préposé en chef, démobilisé, reçoit 3.950 francs contre 950 en 1918 et 2.500 en 1912 et 1913.

Il est juste de remarquer que le crédit affecté aux traitements des employés servait aussi à payer les dépenses diverses (tickets, imprimés, matériel des bureaux, etc.), qui, elles aussi, ont augmenté considérablement. Mais la presque totalité du crédit (environ 35/36) passait aux traitements.

1920 : nouvelle aggravation importante des dépenses; nous notons 95.903 francs contre 59.957 en 1919. Ces 95.903 francs comprennent 6.131 francs pour l'abattoir et 88.772 pour l'octroi. La guerre est terminée, le personnel entièrement démobilisé reprend son service, la loi du 23 octobre 1919 a rendu obligatoire un statut du personnel avec échelle de traitements, l'augmentation du prix de la vie a contraint l'administration à relever les traitements en même temps qu'elle réorganisait le service. Déjà, en 1919, l'indemnité de cherté de vie, payée sur le chapitre des dépenses extraordinaires, a été créée. Pour ces diverses raisons, l'année 1920 marque un accroissement énorme des dépenses de la section IV, comme nous l'avons déjà noté pour les sections I et II. Mais le personnel est aussi plus nombreux et l'octroi compte, en 1920, 28 employés, outre le préposé en chef, contre 20 en 1919. Enfin, au cours même de l'année 1920, les traitements furent de nouveau majorés. Si bien que, prévus au budget primitif pour une somme totale de 78.000 francs, ils s'élèvent, au compte administratif, à la somme de 88.955 francs. Pour l'abattoir, nous notons 1.100 francs de plus aux frais d'entretien.

Si nous comparons les dépenses de 1920 à celles de 1912, nous trouvons dans cette section un coefficient d'augmentation de 3,2, un peu moins élevé que pour les sections I et II.

En 1921, une modification sérieuse est réalisée : le traité pour la perception du plaçage a pris fin le 31 décembre 1920; les offres faites n'ayant pas été estimées assez avantageuses pour la Ville, le Conseil municipal décida d'organiser la perception de ces droits en régie avec le concours du personnel de l'octroi qui perçut désormais les droits de place à l'entrée en ville, en même temps que les droits d'octroi. Un contrôle exercé sur le marché ne demanda que deux employés supplémentaires, et le personnel reçut, pour ce surcroît de travail, une rémunération accessoire sous la forme de remises sur le produit brut du plaçage. Ces remises étaient partagées en parts proportionnelles aux recettes de plaçage, recouvrées dans chaque bureau, alors que les remises sur le produit brut de l'octroi étaient réparties également entre tous.

C'est dans ces conditions que nous voyons les dépenses de la section atteindre, pour 1921, 121.254 francs contre 95.903 en 1920 (6.078 francs pour l'abattoir, 115.176 pour l'octroi et le plaçage). Dans la somme de 115.176 francs pour l'octroi et le plaçage, les traitements, à eux seuls, forment le total de 109.230 francs dont 8.353 francs de remises; les dépenses d'imprimés, tickets, entretien des bureaux, étant évaluées à 4.000 francs.

En 1922, les dépenses restent, à quelques centaines de francs près, les mêmes qu'en 1921, et le total de la section s'élève à 121.404 francs.

Mais à partir de 1923, le total recommence à augmenter chaque année. Ces augmentations sont dues à des relève-

ments des traitements, car les autres dépenses restent voisines de 4.700 francs pour l'octroi (imprimés, tickets, entretien des bureaux et du matériel, loyer des bureaux n'appartenant pas à la ville), nous nous bornerons à les résumer dans le tableau suivant, pour les années 1923 à 1927 :

<i>Octroi :</i>	1923	1924	1925	1926	1927
Traitement et remises au personnel (y compris le préposé en chef)	112.183	117.074	129.370	167.986	172.818
Dépenses diverses (imprimés, tickets, loyers, matériel) ..	3.202	3.195	3.545	3.629	4.439
Total pour l'octroi	<u>115.385</u>	<u>120.269</u>	<u>132.915</u>	<u>171.615</u>	<u>177.257</u>
<i>Plaçage :</i>					
Remises au personnel	11.783	11.327	15.644	17.031	19.422
Dépenses diverses	1.500	1.500	1.500	1.500	1.458
	<u>13.283</u>	<u>12.827</u>	<u>17.144</u>	<u>18.531</u>	<u>20.880</u>
<i>Abattoir :</i>					
Traitement et indemnités aux vétérinaires et au gardien.	3.017	4.209	4.329	6.609	6.602
Frais d'entretien	8.120	5.694	5.902	5.873	2.057
Force motrice et éclairage ..	817	680	749	781	1.700
Total pour l'abattoir	<u>11.954</u>	<u>10.583</u>	<u>10.980</u>	<u>13.263</u>	<u>10.359</u>
Total général de la section ..	<u>140.622</u>	<u>143.679</u>	<u>161.039</u>	<u>203.409</u>	<u>208.487</u>

Ces quelques chiffres montrent l'accroissement rapide des dépenses et permettent de constater que cet accroissement est dû surtout aux augmentations que le prix de la vie, en hausse continuelle, obligeait d'allouer au personnel. Encore convient-il de signaler que les chiffres ci-dessus ne comprennent pas l'indemnité de cherté de vie, dont le taux a varié à diverses reprises.

La suppression de l'octroi.

Il n'est pas surprenant que le Conseil municipal, au sein duquel la question de la suppression de l'octroi avait

été maintes fois agitée, ait décidé, en 1926, de mettre cette réforme sérieusement à l'étude en vue d'une réalisation prochaine.

La conclusion des travaux de la commission chargée de cette étude fut très nette en faveur de la suppression. Sans reprendre les multiples reproches élevés contre l'octroi, sans parler non plus des espérances, sans fondement, quant au coût de la vie, qu'une partie du public exprimait à propos de cette réforme, nous ne retiendrons, car il nous paraît décisif à lui seul, qu'un argument du rapport présenté au Conseil municipal : les frais de perception atteignaient, pour 1926, 48 p. 100 du produit brut. Il convient de noter en passant que le produit brut avait augmenté assez sensiblement, en 1922, par une extension du périmètre effectuée sans augmentation de l'effectif des employés, fixé à 28, compte tenu de l'application de la journée de 8 heures. Un tel chiffre n'a besoin d'aucun commentaire : un système fiscal, dans lequel la perception d'un impôt absorbe 48 p. 100 du produit brut, est condamné et doit disparaître. Nous ne nous étendrons pas davantage sur cette question, dont l'étude complète nous entraînerait hors des limites de notre travail. Nous remarquerons seulement que la configuration même de la ville est une cause importante — peut-être la plus importante — de la proportion exagérée des frais de recouvrement. Ville de plaine, très étendue, avec de nombreuses voies d'accès disposées en étoile, Bergerac se prête très mal à une organisation d'octroi peu coûteuse, parce que la surveillance exigera toujours un personnel nombreux. L'octroi a disparu le 31 décembre 1927, et il paraît peu probable qu'une municipalité songe, dans l'avenir, à le rétablir.

Les services organisés en régie.

A la place de l'octroi, diverses taxes prévues par la loi du 13 août 1926 ont été instituées.

Mais, d'autre part, la suppression de l'octroi entraînait le licenciement des préposés dont certains pouvaient occuper utilement des emplois municipaux, et dont tous avaient droit à des compensations. Deux furent mis à la retraite, les médiocres furent licenciés avec une indemnité de congédiement acceptée par eux.

La municipalité profita de ce qu'elle avait à sa disposition quelques employés sérieux pour prendre en régie le service des cimetières et celui du nettoyage des rues, dont les contrats venaient à expiration. En même temps, le plaçage, dont la perception en régie avait donné de bons résultats, dut recevoir une organisation différente de celle qui avait existé avec l'octroi. Nous traiterons du service du nettoyage des rues avec la section VII, qui comprend la voirie urbaine et nous ne parlerons maintenant que des services dont les dépenses sont groupées dans la section IV sous le titre : « Régies municipales », c'est-à-dire plaçage, abattoir, cimetières.

A la tête du service se trouve un directeur des régies secondé par un inspecteur qui va prendre sa retraite au 1^{er} janvier 1932, et qui ne sera pas remplacé.

PLAÇAGE. — Le personnel comprend deux receveurs et quelques auxiliaires employés le samedi, jour de marché, et pendant quelques semaines à la fin de l'année, pour le recensement des éléments imposables à la taxe sur les balcons, à la taxe vicinale et à la taxe sur les chiens. L'attribution de remises aux employés a été supprimée.

PESAGE. — Les droits de pesage, peu importants, sont perçus de compte à demi par des particuliers dans les deux postes de pesage. C'est une sorte de régie intéressée. Le produit total de ces droits s'élève à environ 2.500 fr. par an, dont la ville ristourne la moitié aux intéressés. Le contrôle est aisé, la perception étant faite au moyen de carnets de quittances à souche.

ABATTOIR. — Rien n'a été modifié au système antérieur. Le receveur de l'abattoir perçoit les droits comme avant la suppression de l'octroi : cette suppression a seulement simplifié sa tâche.

En 1924, devant l'impossibilité d'organiser à peu de frais l'enfouissement des détritux et des viandes saisies, on a construit à l'abattoir trois fosses cimentées et étanches où ces viandes sont placées et recouvertes de chaux vive. Le gardien chargé de ce travail reçoit 600 francs pour cette tâche spéciale. Ce système a déjà provoqué des réclamations des voisins, et il faudrait étudier une autre méthode de destruction de ces viandes.

CIMETIÈRES. — L'affermage des trois cimetières municipaux donnait de médiocres résultats. Moyennant une redevance annuelle fixée par contrat, un entrepreneur était chargé de l'ensemble des travaux du cimetière (creusement des fosses, inhumations, exhumations, ouverture des caveaux, etc.), et il devait, en outre, assurer l'entretien des allées. En revanche, il percevait pour les travaux intéressant les particuliers une rémunération fixée par un tarif établi par le Conseil municipal. Naturellement, le prix des concessions était versé directement à la Ville, l'entrepreneur n'intervenant que pour préciser l'emplacement des terrains concédés.

Plus préoccupé de réaliser des bénéfices que d'exécuter strictement son contrat, l'entrepreneur négligeait complètement l'entretien des allées et s'occupait seulement des travaux payés par les particuliers. Il en résultait un état fâcheux du cimetière malgré les interventions fréquentes de la municipalité.

En 1928, ce service fut pris en régie. Il coûte sensiblement plus qu'il ne rapporte. Mais la Ville a maintenant des cimetières décents et bien entretenus, ce qui est aussi un avantage appréciable. Le personnel comprend quatre employés titulaires et deux auxiliaires permanents, plus, de temps à autre, un ou deux journaliers. Un four construit en 1929 permet l'incinération des herbes et débris de couronnes et de vieux cercueils.

La variation des dépenses depuis 1928.

Tels qu'ils sont organisés, ces trois services, s'ils produisent des recettes appréciables, coûtent assez cher à la Ville, et les dépenses, comme dans les autres sections, n'ont cessé de croître depuis 1928. Nous notons, en effet, un fléchissement considérable entre 1927, dernière année de l'octroi, avec 208.471 francs, et 1928 avec 100.346 francs. Mais 1929 voit monter le total à 134.448 francs. La différence est causée par les augmentations de traitements et par diverses majorations, notamment 7.200 francs pour l'entretien de l'abattoir, 18.300 francs pour la remise en état des cimetières (dont 12.000 francs de main-d'œuvre et 6.300 francs pour enlèvement des terres et des débris : pierres, vieilles couronnes, etc.).

En 1930, nous trouvons à peu près le même total : 138.305 francs; l'augmentation de 4.000 francs est due à des promotions et relèvements de traitements. Pour

1931, les prévisions atteignent 151.400 francs pour des raisons identiques.

L'octroi a été supprimé parce que trop coûteux à percevoir, mais les services conservés ou organisés en régie, à les considérer seulement au point de vue des bénéfices qu'en tire la Ville — ce qui est d'ailleurs un point de vue trop étroit quant aux cimetières et à l'abattoir — sont aussi des services très onéreux. Pour l'abattoir, des raisons d'hygiène et de surveillance de la qualité des viandes mises en vente, pour les cimetières, des raisons d'hygiène et de décence, rendent nécessaire que ces services soient assurés d'une façon très stricte.

Les municipalités se doivent et doivent à leurs administrés de les organiser d'une manière aussi parfaite que possible, sans trop regarder à la dépense mais en évitant tout ce qui ressemblerait à du gaspillage.

Il en va autrement du plaçage qui est un service purement fiscal, quoiqu'il se rattache un peu à la police par l'ordre que les agents de ce service établissent dans le placement des vendeurs sur les marchés.

Mais il est certain que le but essentiel du plaçage et du pesage est d'ordre fiscal, et, dès lors, ce service doit être organisé de façon à rapporter le maximum de produit net.

A Bergerac, la dépense du service atteint, en 1930, 28.000 francs en chiffres ronds (en comptant pour un tiers seulement la rétribution du directeur et de l'inspecteur, qui dirigent trois services) pour une recette totale de 107.348 francs (plaçage, pesage et voirie) soit un peu plus de 26 p. 100. Ce pourcentage de frais paraît élevé. Il sera sans doute plus élevé encore pour 1931, les traitements ayant été augmentés; à s'en tenir aux prévisions budgétaires, les dépenses atteindraient 32.100 francs pour

110.800 de recettes brutes, soit 29,8 p. 100 de frais de perception (encore ne tenons-nous pas compte des indemnités de cherté de vie et de charges de famille, de sorte que ces chiffres de 26 p. 100 et de 29,8 p. 100 sont trop faibles de 2 points environ). Il y a évidemment un moyen de réduire ce pourcentage, c'est d'augmenter le tarif, qui est en effet moins élevé à Bergerac que dans les villes voisines comme Libourne et Périgueux. Ce moyen aurait en outre l'avantage de protéger les commerçants sédentaires contre les marchands forains, qui leur font concurrence tout en payant moins d'impôts locaux. Il faut cependant se servir de cette arme avec circonspection, car elle est à double tranchant, comme tous les tarifs protecteurs : elle protège le commerçant local, mais au détriment du consommateur. D'autre part, un tarif porté brusquement à un taux trop élevé ferait désertier le marché et la Ville risquerait de voir baisser les recettes, ou, au moins, de ne pas gagner ce qu'elle aurait escompté.

Mieux vaut s'efforcer de réduire les frais, dans la mesure où on le peut. C'est difficile, car le personnel est à peu près limité au minimum nécessaire et on ne peut songer à réduire les traitements. Cependant la suppression de l'emploi d'inspecteur lors de la retraite du titulaire procède de cette intention de diminuer les frais de perception et doit être approuvée; le service paraît pouvoir être assuré convenablement, même sans cet emploi.

D'autre part, le Conseil municipal, considérant l'infériorité du tarif de Bergerac par rapport à ceux de Libourne, de Périgueux, d'Agen, a voté récemment un relèvement raisonnable; il y a lieu de penser que ces deux décisions conjuguées abaisseront, pour 1932, le pourcentage des frais de perception à environ 25 p. 100, ce qui paraît acceptable, tout en constituant un maximum.

SECTION V

ASSISTANCE ET HYGIÈNE PUBLIQUES

La cinquième section du budget ordinaire de la ville de Bergerac est consacrée à l'assistance et à l'hygiène publiques et comprend au budget de 1931 les trente articles suivants :

51. — Subvention au bureau de bienfaisance.
52. — Subvention à l'asile des vieillards.
53. — Entretien d'un vieillard à l'asile (legs Teyssandier pour partie).
54. — Entretien de deux vieillards à l'asile (legs Girou pour partie).
55. — Entretien d'un vieillard à l'asile (legs Lajugie pour partie).
56. — Emploi du legs Lajugie pour entretien d'orphelins.
57. — Hôpital mixte. Subvention pour le fonctionnement.
58. — Hôpital mixte. Subvention pour entretien des bâtiments.
59. — Consultations de nourrissons. Traitement du médecin.
60. — Primes à la natalité.
61. — Crèche Moulinier : Subvention pour le fonctionnement.
62. — Subvention au dispensaire d'hygiène sociale.
63. — Frais d'entretien d'infirmités à l'asile de Larmane.
64. — Frais d'entretien d'infirmités à l'asile de Labarde.
65. — Frais d'entretien d'une infirme au couvent Saint-Jacques.

66. — Participation aux frais d'entretien d'une fillette aveugle et d'une sourde-muette aux établissements spéciaux de Talence et de Bordeaux.
67. — Entretien d'enfants aux orphelinats de Monsac et du Fleix.
68. — Frais de transport d'enfants abandonnés, de voyageurs indigents et d'aliénés.
69. — Frais de transport de malades indigents à l'hôpital.
70. — Participation à la Caisse départementale de chômage.
71. — Pensions ou bonifications de pensions à d'anciens fonctionnaires municipaux ou à des veuves de fonctionnaires.
72. — Secours à M. Bordieux.
73. — Entretien des tombes Lajugie et Jouan.
74. — Entretien de la tombe Teyssandier.
75. — Emploi du legs Cailloux. Rente Bordieux.
76. — Emploi du legs Cailloux. Assistance aux vieillards.
77. — Emploi du legs Cailloux. Emploi des rentes russes.
78. — Contingents pour les lois d'assistance aux vieillards, aux femmes en couches, aux familles nombreuses, pour l'assistance médicale et la protection de la santé publique.
79. — Contingent pour les dépenses des enfants assistés.
80. — Entretien d'aliénés.

En 1912 et en 1913, cette section ne comprenait que vingt-trois articles, dont quatre ont disparu depuis :

a) Fonds à la disposition du maire (il s'agissait d'une

somme constituant en réalité une indemnité de représentation, inscrite au titre de l'assistance publique en considération de ce que le maire l'employait à peu près entièrement à des aumônes).

b) Pension d'une incurable à l'asile John-Bost, à Laforce.

(En réalité, assistance hospitalière à une incurable prise en totalité à la charge de la Ville.)

c) Frais de transport d'enfants abandonnés (crédit fusionné par la suite avec celui qui est affecté aux frais de transport d'indigents et d'aliénés).

d) Frais de célébration de l'anniversaire de la bataille de Coulmiers (crédit peu à sa place dans la section de l'assistance publique, cette dépense n'ayant aucun caractère d'assistance). Cette dépense est payée maintenant à la section X (Dépenses imprévues, fêtes et commémorations).

Par contre, de nouveaux articles sont venus s'ajouter successivement à ceux de 1912, en même temps que pour chaque article la dotation annuelle allait en augmentant.

L'examen des crédits réunis dans cette cinquième section permet de constater que, d'année en année, et depuis 1912, le total des dépenses effectuées augmente d'une façon continue : de 26.649 francs en 1912, il est passé à 183.771 en 1930. Il est d'ailleurs extrêmement difficile de suivre d'une façon tout à fait rigoureuse les variations exactes, et ceci tient à plusieurs causes :

1° Il arrive assez fréquemment, depuis quelques années surtout, que la trésorerie de la commune est gênée, et dans ce cas l'administration municipale ajourne le paiement des contingents d'assistance; ce paiement peut ainsi se trouver reporté à l'exercice suivant, où il figure alors dans la première section (restes à payer) du budget supplémentaire; il

serait relativement facile de le retrouver dans cette section ;

2° Mais, d'autre part, il est très fréquent que les services de la préfecture n'avisent que très tardivement la mairie du montant des contingents à verser, malgré les réclamations du maire. Il arrive assez souvent que des extraits des arrêtés préfectoraux fixant les contingents sont délivrés sans indication de l'exercice pour lequel la somme est mise à la charge de la commune. Cette omission donne lieu à une correspondance qui retarde le paiement. La fin de l'exercice survient sans que les fonds aient été versés au département, et il faut inscrire encore un reste à payer ; lorsqu'on n'est pas fixé avant l'établissement du compte sur la somme exacte qui reste due, on inscrit comme reste à payer toute la portion du crédit encore disponible à la clôture de l'exercice.

La commune n'est jamais tout à fait sûre d'avoir versé la totalité de ce qu'elle doit, car il est arrivé à diverses reprises qu'après avoir payé un « acompte », puis un « solde », elle s'est vu réclamer des sommes supplémentaires, parfois un an après la clôture de l'exercice. C'est ainsi qu'en 1931 un « complément » de 2.160 fr. 32 est réclamé pour dépenses d'assistance médicale gratuite de 1927, dont le « solde » avait cependant été payé en 1929.

Il est évidemment très difficile de tenir une comptabilité exacte dans de telles conditions. Et la difficulté est d'autant plus grande que les extraits d'arrêtés préfectoraux délivrés au receveur des finances pour le recouvrement de ces contingents et communiqués au receveur municipal et à la mairie ne contiennent aucun détail. Si l'administration municipale refusait le paiement et laissait au préfet le soin de mandater d'office, on ne pourrait guère songer à l'en blâmer.

Nous avons tenu à présenter dès l'abord ces quelques remarques pour expliquer et justifier les réserves que nous faisons sur le paiement des dépenses d'assistance. Pour toutes les autres dépenses, il existe des justifications faciles (tableaux des traitements, arrêtés de promotions, factures des fournisseurs ou entrepreneurs, etc.). Pour les dépenses d'assistance, tout se passe comme nous venons de l'indiquer. Il en résulte de sérieuses difficultés pour savoir exactement ce que la ville a payé au titre de telle assistance dans une année donnée et pour établir de façon correcte les prévisions budgétaires.

Avant d'entreprendre l'examen avec quelque détail de la variation des dépenses de cette section, nous croyons utile d'indiquer certaines particularités de l'assistance aux vieillards, aux infirmes, aux incurables (L. 14 juill. 1905) et de l'assistance médicale (L. 15 juill. 1893).

Assistance aux vieillards. aux infirmes et aux incurables.

La loi du 14 juillet 1905 est appliquée exactement. Mais lorsqu'il s'agit de l'assistance hospitalière, la Ville a trouvé pendant longtemps un avantage à s'entendre directement avec certains hospices privés des environs (Laforce, Labarde, Larmane), qui, pour des raisons diverses, acceptaient un prix de journée sensiblement inférieur à celui du service départemental. La Ville avait alors intérêt à payer la totalité de ce faible prix de journée, plutôt qu'à payer 70 p. 100 du prix de journée départemental.

Indépendamment des hospitalisations réalisées par des ententes spéciales avec ces divers asiles, la ville paie à un hospice privé de Bergerac connu sous le nom d' « Asile des vieillards » une rétribution annuelle pour un certain

nombre de lits que cet asile met à la disposition de l'administration municipale. Le prix de journée fixé pour ces lits est actuellement de 3 francs, soit moins de la moitié du tarif de l'assistance hospitalière organisée par la loi du 14 juillet 1905. Comme l'application de cette loi met 70 p. 100 de la dépense d'assistance à la charge de la Ville, celle-ci a intérêt à utiliser chaque fois qu'elle le peut les lits dont elle dispose, plutôt qu'à admettre le demandeur à l'assistance dans les termes de la loi. Outre les lits pour lesquels la dépense est entièrement à la charge de la Ville, l'administration municipale dispose encore, au même asile, de quatre lits, dont le prix est payé en partie sur les revenus de divers legs (Teyssandier, Lajugie, Girou), faits à la Ville pour servir à l'entretien des vieillards.

D'autre part, en 1910, un généreux bienfaiteur, M. Albéric Cailloux, a laissé à la Ville, instituée sa légataire universelle, une somme d'environ 300.000 francs à charge d'en employer les revenus à servir des rentes viagères (3.600 francs en tout) à trois de ses parents, dont deux sont aujourd'hui décédés, et à secourir des vieillards, hommes ou femmes, âgés d'au moins 65 ans, nés à Bergerac et y demeurant. Il y a donc là des revenus assez importants, que la Ville a consacrés à l'usage indiqué par le testateur.

Malheureusement, une bonne partie de la fortune mobilière était représentée par des titres de rente russes, hongrois et autrichiens, de sorte que les revenus annuels ont été très diminués dès le début la guerre, et plus encore lorsque le paiement des rentes russes a cessé. Toutefois, depuis deux ans environ, les coupons autrichiens et hongrois sont de nouveau payés, et même les coupons arriérés, dont le payement est échelonné sur un certain nombre d'années en vertu des traités de paix et des accords

qui ont suivi. D'autre part, une somme d'environ 200.000 francs était constituée par des immeubles en Amérique du Sud, au sujet desquels il a fallu soutenir un procès à Buenos-Ayres, si bien que le recouvrement du prix de ces immeubles n'a pu être opéré qu'en 1920. Encore les honoraires et frais de toute espèce ont-ils réduit à 150.883 francs la somme finalement encaissée. Cette somme a été employée la même année en titres du Crédit national.

Actuellement, les revenus annuels du legs Cailloux, compte tenu des arrérages autrichiens et hongrois payés en or, s'élèvent à environ 20.000 francs (19.849 francs au compte de 1930), qui sont employés en secours à domicile à raison de 70 francs par mois à chaque assisté.

Il n'est guère possible d'utiliser ces fonds pour des hospitalisations, le testament mettant la condition qu'aucune partie des revenus, si minime soit-elle, ne pourra être versée directement ou indirectement à des religieuses à quelque titre que ce soit.

Enfin, pendant un certain nombre d'années, la totalité des revenus de ce legs n'ayant pas été utilisée pour des causes diverses, et le payement en or des coupons arriérés hongrois et autrichiens, commencé en 1929, ayant apporté un supplément considérable de recettes qui n'ont pas été absorbées dans le courant de l'année, la Ville a ainsi accumulé environ 43.000 francs. Mais cette somme disparaîtra très vite parce que, d'une part, le montant de l'allocation mensuelle a été porté, à partir de 1930, de 32 à 70 francs, en même temps que le nombre des assistés était augmenté précisément pour utiliser, selon le vœu du testateur, les revenus du legs. Pour 1931, ces revenus s'élèvent à 18.199 francs, et la dépense totale à 32.360 francs.

C'est donc très rapidement que le reliquat en caisse disparaîtra. Il y a même lieu de craindre que les revenus ne soient bientôt insuffisants, car il ne saurait être question de réduire le montant de l'allocation, et une diminution du nombre des assistés ne peut être obtenue que par voie d'extinction.

Les allocations ainsi distribuées sont indépendantes de celles prévues par la loi de 1903, mais elles sont fixées au même taux et ne se cumulent naturellement pas. La Ville y gagne quand même de pouvoir secourir avec des ressources indépendantes de l'impôt des vieillards ou des infirmes qui, s'ils ne bénéficiaient pas de ce secours, obtiendraient celui que la loi de 1903 a organisé et dont 70 p. 100 sont à la charge du budget municipal.

Assistance médicale gratuite.

Nous avons dit que pour l'assistance aux vieillards la loi de 1903 est appliquée exactement. Nous ne pouvons pas dire de même pour la loi du 13 juillet 1893 concernant l'assistance médicale gratuite. Cette loi n'est appliquée que d'une façon très incomplète à Bergerac. La loi elle-même, après avoir réglé le droit commun en matière d'assistance médicale, contient bien un article 35 permettant aux communes d'avoir en cette matière une organisation spéciale, qui doit du reste être autorisée par le ministre de l'Intérieur, mais le mode d'assistance médicale qui existe à Bergerac n'a donné lieu à aucune autorisation. Nous estimons même qu'il ne pourrait pas être autorisé sans modification, car s'il comporte bien l'assistance chaque fois qu'une hospitalisation est nécessaire, il ne comprend qu'une partie de l'assistance à domicile. Pour

l'assistance hospitalière, les malades sont admis à l'hôpital au vu d'un certificat médical de leur médecin traitant, contresigné par le médecin de service, et d'un certificat d'indigence délivré par le bureau de bienfaisance. La Ville verse à l'hôpital une subvention forfaitaire qui n'est point calculée d'après le nombre de journées de malades ainsi soignés.

Quant à l'assistance médicale à domicile, elle se réduit à l'assistance pharmaceutique par le bureau de bienfaisance : l'indigent malade présente ou fait présenter l'ordonnance de son médecin au visa du bureau de bienfaisance; le pharmacien présente la facture au bureau de bienfaisance, qui paie les mémoires assortis des ordonnances ainsi visées. Pour les visites du médecin, elles sont payées par le malade... s'il peut payer.

Il faut reconnaître que ce système d'assistance est tout à fait insuffisant; il est regrettable que l'administration municipale n'ait pas encore organisé l'assistance médicale conformément à la loi. La loi de 1893 n'est appliquée que pour les indigents qui, ayant leur domicile de secours à Bergerac, se trouvent habiter en fait dans une autre commune au moment où ils tombent malades. Les frais qui incombent à la commune de Bergerac dans ce cas sont les seuls qui soient payés sur le crédit inscrit au budget pour l'assistance médicale gratuite, ce qui explique que ce crédit ait toujours été et soit encore peu élevé. Il va cependant aller maintenant en augmentant par l'application de plus en plus fréquente de la loi du 7 septembre 1919 sur les sanatoriums.

Il faut reconnaître aussi que l'autorité préfectorale n'a jamais fait beaucoup d'efforts pour amener la Ville de Bergerac à appliquer complètement la loi de 1893.

Enfin, nous avons des raisons de penser que cette loi sera appliquée exactement d'ici peu, en raison du fonctionnement des assurances sociales, qui allégera la charge des dépenses d'assistance pour les communes.

*
* *

Ces quelques explications préliminaires données, nous passons à l'examen détaillé de la section V, en signalant que nous ajouterons, pour chaque année, au montant des dépenses payées, les restes à payer reportés à l'exercice suivant, ces restes à payer étant toujours constitués uniquement par des contingents ou portions de contingents d'assistance ainsi que nous l'avons dit ci-dessus.

Les dépenses de l'exercice 1912 s'élèvent à 26.649 francs, plus 4.366 francs de restes à payer, soit un total de 31.015 francs, dans lequel nous notons :

Frais de représentation du maire	2.000
Subvention au bureau de bienfaisance	3.000
Subvention à l'hôpital	3.000
Entretien d'infirmeries à Larmane, Labarde ou Laforce	2.969
Entretien de vieillards à l'asile de Bergerac (y compris la fondation Teyssandier pour un lit à 200 francs)	3.500
Contingents pour vieillards, enfants assistés, aliénés, assistance médicale gratuite, protection de la santé publique	15.957

(Le contingent d'assistance médicale s'élève à 180 francs, sans reste à payer.)

En 1913, nous trouvons les mêmes dépenses avec un total de 38.846 francs (dont 5.352 francs de restes à payer).

La subvention à l'asile des vieillards est réduite de 1.100 francs par suite de l'emploi pour l'entretien de vieillards de 1.100 francs provenant des revenus du legs Lajugie. La subvention pour l'hôpital est portée à 5.000 francs.

Nous voyons apparaître les rentes viagères Cailloux, pour 3.600 francs, et l'emploi du surplus des revenus de ce legs (3.760 francs) pour l'assistance aux vieillards. (En réalité, ces deux dépenses ont commencé en 1912, où elles figurent au budget supplémentaire.) Les contingents d'assistance s'élèvent à un total de 13.800 francs seulement. La diminution porte surtout sur les assistances aux vieillards, aux enfants abandonnés et aux aliénés.

Comme nous ne pouvons songer à suivre les variations article par article, nous nous bornerons, à partir de 1914, à indiquer la variation du total de la section en mentionnant les articles qui concourent à ces changements.

En 1914, nous constatons une augmentation de 2.600 fr. due exclusivement aux contingents d'assistance et, en particulier, à l'apparition de l'assistance aux femmes en couches (L. 17 juin 1913) pour 773 francs et de l'assistance aux familles nombreuses (L. 14 juill. 1913 pour 1.200 fr.

1915 voit une augmentation de 6.000 francs, dont 5.000 de plus pour l'hôpital, dont la subvention est portée de 5.000 à 10.000 et 1.000 fr. pour les contingents.

1916 : Augmentation de 1.100 francs; les contingents absorbent 1.650 francs de plus et s'élèvent à un total de 19.100 francs contre 17.450 en 1915.

1917 : Nous retrouvons à 50 francs près le même total qu'en 1915 (47.039 francs contre 47.086 en 1915 et 48.184 en 1916). La subvention à l'hôpital reste fixée à 10.000 francs, mais est scindée en deux articles : 5.000 fr. pour les dépenses de fonctionnement et 5.000 francs pour l'entretien des bâtiments.

1918 : L'augmentation reparaît avec un total de 52.941 francs, soit 5.900 francs de plus qu'en 1917. Nous trouvons en particulier 5.500 francs de plus pour les divers contingents.

1919 : Nouvelle aggravation de dépenses avec 59.895 fr., soit une augmentation de 6.950 francs, qui comprend notamment :

1.700 francs pour les contingents;

2.660 francs pour le legs Cailloux;

400 francs pour un article nouveau : pensions à d'anciens fonctionnaires ou à des veuves de fonctionnaires. Il n'existait à cette époque aucun système de retraite pour le personnel municipal. A la suite du décès du secrétaire en chef survenu en janvier 1918, le Conseil municipal, par une délibération du 14 juin 1918, institua des pensions viagères, payées entièrement sur le budget municipal, sans participation du personnel à la constitution de ces pensions, qui étaient fonction uniquement de la durée des services. Système rudimentaire, mais qui marquait cependant un progrès sensible sur la situation antérieure et qui fut une amorce de la création, en 1921, d'une caisse autonome de retraites, dont nous parlerons en traitant de la section XI (Dépenses spéciales).

Signalons en passant qu'en 1919, année de gêne de la trésorerie, aucun contingent ne fut versé; le total de 25.500 francs fut porté aux restes à payer dans la première section du budget supplémentaire de 1920.

1920 : Le total de la section fait un bond : de 59.895 francs, il s'élève à 75.479 francs, soit une augmentation de 15.584 francs. Nous trouvons :

8.000 francs de plus pour les contingents;

5.000 francs de plus à l'hôpital, qui reçoit 15.000 fr.

1921 : Nous remarquons une réduction de 8.550 francs, le total redescend à 66.927 francs de la façon suivante :

4.350 francs de moins pour les contingents;

5.000 francs de moins par la suppression des fonds à

la disposition du maire (qui sont transformés en frais de représentation, portés à la section XI, pour 3.000 francs seulement).

1922 : L'accroissement paraît, et nous notons 4.000 fr. de plus, avec un total de 70.947 francs :

5.800 francs de plus pour les contingents;

1.500 francs de moins au bureau de bienfaisance.

Nous notons l'inscription d'un crédit de 1.000 francs pour participation à la caisse départementale de chômage, crédit d'ailleurs inemployé. C'est la première fois qu'un crédit de ce genre apparaît au budget de la ville de Bergerac. Il continue à y figurer du reste, mais il n'a jamais été employé jusqu'à maintenant. Bergerac, ville plus commerçante qu'industrielle, ne connaît pas de crises importantes de chômage. Lorsque quelques maisons se voient contraintes de fermer leurs portes, dans des périodes de crise économique, — c'est le cas actuellement, — la municipalité arrive assez facilement à offrir aux ouvriers licenciés du travail sur les chaussées des rues ou des routes; aucun ouvrier n'a eu encore à demander de secours de chômage.

1923 : Par un nouveau bond, le total de la section passe brusquement de 70.947 francs à 100.448, soit un accroissement de 29.500 francs. Deux causes :

15.000 francs de plus à l'hôpital, qui reçoit en tout
30.000 francs;

15.130 francs de plus pour les contingents.

1924 : Nous revenons légèrement en arrière, et le total redescend à 95.040 francs par une chute de 5.400 francs.

9.500 francs de moins pour les contingents;

1.800 francs de moins pour les rentes Cailloux, l'un
des crédirentiers étant décédé au cours de
1923.

Mais, outre quelques augmentations, des dépenses nouvelles apparaissent :

a) Emploi de 1.138 francs de revenu d'un nouveau legs (legs Girou) pour entretien de vieillards à l'asile de Bergerac;

b) Subvention de 1.000 francs à l'asile Faugère (fondé en exécution d'un legs et administré par la commission administrative de l'hôpital, cet asile avait pu vivre jusqu'alors, bien modestement, avec ses seuls revenus, mais à partir de 1924 la commune est obligée d'ajouter à ces revenus une subvention de 1.000 francs pour entretenir le bâtiment et permettre le fonctionnement de l'asile, abritant en tout trois vieilles femmes infirmes, soignées par deux religieuses).

c) 800 francs pour participation aux frais d'éducation et d'entretien de deux fillettes, une aveugle et une sourde-muette, placées dans les asiles spéciaux de Bordeaux et de Talence.

1925 : Le mouvement de hausse se manifeste par une augmentation de dépenses de 12.700 francs par rapport à 1924, augmentation qui peut être détaillée ainsi :

5.660 francs de plus pour les contingents d'assistance;

3.000 francs de plus au bureau de bienfaisance (la subvention qui avait été réduite à 1.000 francs est portée à 4.000 francs);

2.160 francs de plus pour les infirmes hospitalisés au compte exclusif de la Ville dans divers asiles.

Si nous comparons les chiffres de 1925 à ceux de 1912 nous obtenons le tableau suivant :

	1912	1925
Bureau de bienfaisance	3.000	4.000
Hôpital	3.000	30.000
Contingents d'assistance	15.687	46.242
Autres dépenses	9.388	27.485
Total de la section	31.015	107.727
(y compris les restes à payer)		

1926 voit s'accroître le mouvement de hausse : le total s'élève de 107.727 à 130.520 francs, soit une augmentation de 22.800 francs constituée notamment par :

3.932 francs de plus pour l'asile des vieillards (afin de porter à 2 francs le prix de journée des vieillards hospitalisés tant au compte de la Ville seule que des divers legs (Lajugie, Teyssandier, Girou, dont les revenus sont du reste insuffisants pour faire face aux charges) 1.280 francs de plus pour les infirmes hospitalisés dans divers asiles et pour les frais de transport.

Et surtout 13.791 francs, pour le fonctionnement de la crèche Moulinier. Organisée en 1910 avec la fortune léguée à la ville de Bergerac par feu M. Pierre Moulinier, ancien avocat à la Cour de Bordeaux, cette crèche a pu se suffire jusqu'à 1925. Avant la guerre, ses dépenses étaient même inférieures à ses revenus, et un reliquat disponible d'environ 27.000 francs avait été constitué. On peut évidemment soutenir que c'était en violation des dispositions testamentaires qui voulaient que la totalité des revenus fût affectée à la crèche.

Quoi qu'il en soit, ce reliquat existait et jusqu'en 1919 la crèche avait pu vivre sans l'entamer. Mais à partir de 1920, il fallut prendre chaque année sur cette réserve pour équilibrer le compte, le budget étant désormais toujours établi en déficit. (Le testament et le décret autorisant l'accepta-

tion obligent à avoir un budget et un compte distincts de ceux de la Ville.) Enfin, au budget de 1926, le reliquat disponible est entièrement absorbé, et le budget de la crèche entre dans sa troisième phase, qui durera sans doute longtemps : il n'est plus en équilibre qu'avec l'appoint d'une subvention de la Ville, qui est d'environ 15 à 18.000 francs. Nous trouvons là un exemple de legs qui, procurant à l'origine des ressources gratuites à la collectivité, se transforme par suite des circonstances en une charge plus ou moins lourde. L'utilité de l'œuvre créée au moyen du legs est incontestable, mais de bienfait gratuit, cette œuvre devient une obligation onéreuse pour la Ville, qui n'a même pas la ressource d'essayer de diminuer la dépense en transportant la crèche dans un autre quartier où elle rendrait plus de services : le testament impose le fonctionnement de la crèche dans une maison léguée par le testateur.

Dans un ordre d'idées analogues, nous notons, en 1926, la disparition de la subvention de 1.000 francs pour l'asile Faugère. Cet asile n'abritait plus que deux vieilles femmes malades, soignées par deux religieuses. La commission administrative de l'hôpital décida de le fermer provisoirement en accueillant à l'hôpital les deux hospitalisées, et d'accumuler les revenus du legs Faugère jusqu'au jour où leur capitalisation permettra d'avoir des rentes suffisantes pour rouvrir l'asile, qui fut fermé en décembre 1923. Solution logique peut-être, peut-être contestable aussi, en présence du testament, mais qui n'a donné lieu jusqu'à maintenant à aucune difficulté. Mais le prix de la vie a augmenté en même temps que les revenus étaient capitalisés, et le jour de la réouverture de l'asile paraît encore lointain, ce qui ne répond point aux intentions de la testatrice.

Il y aurait lieu de faire là une application de la loi du 21 juillet 1927 que nous avons signalée *supra*, p. 96 (réduction des charges résultant de fondations).

Avec l'année 1927, nous trouvons une augmentation nouvelle de 21.160 francs provenant notamment de :

11.837 francs de plus pour les contingents;

3.120 francs de plus pour la crèche Moulinier.

Une dépense nouvelle apparaît, les primes à la natalité, instituées avec l'intention d'apporter une aide matérielle aux familles comptant déjà 3 enfants au moins; ces primes coûtent, pour la première année, 7.650 francs (la prime de 300 francs est payable, moitié lors de la naissance, moitié lorsque le bébé atteint l'âge de 6 mois). Le but est d'encourager les parents non pas à avoir davantage d'enfants, ce qui serait une prétention ridicule, mais à soigner convenablement les nouveau-nés. La ville de Bergerac est la première ville du département de la Dordogne qui ait institué ces primes.

1928 voit se continuer l'augmentation; le total de la section passe de 151.686 francs à 168.550 francs, soit un accroissement de 16.864 francs. Nous notons :

16.463 francs de plus pour les contingents;

4.000 francs de plus pour l'hôpital.

Par contre, la Ville dépense 1.500 francs de moins que l'année précédente pour les primes à la natalité et 2.760 francs de moins pour la crèche Moulinier.

En 1929, c'est une diminution de 1.200 francs qui apparaît au total et qui résulte de ce que la Ville a versé :

2.667 francs de moins pour les contingents;

4.550 francs de moins pour la crèche Moulinier (les revenus propres à la crèche s'étant accrus de 5.300 francs environ par l'attribution qui lui fut faite de la rente

acquise avec la somme de 100.000 francs, léguée à la Ville par feu M. le professeur Testut, de la Faculté de médecine de Lyon, originaire des environs de Bergerac). Outre une bibliothèque de très grande valeur venue enrichir la bibliothèque municipale, le professeur Testut avait légué à Bergerac un capital de 100.000 francs, à charge d'en employer les revenus à une œuvre d'utilité sociale. D'accord avec M. le Président de la Société historique et archéologique du Périgord, exécuteur testamentaire, le Conseil municipal affecta ces revenus au fonctionnement de la crèche Moulinier, ce qui allégea d'autant la subvention de la Ville.

Par contre, nous avons :

3.960 francs de plus pour l'asile de vieillards de Bergerac; la subvention portant le prix de journée à 2 francs par vieillard est incorporée définitivement au budget primitif;

2.000 francs de plus pour l'hôpital.

Enfin, apparaît une dotation de 600 francs pour le médecin chargé de la consultation des nourrissons créée en 1923.

En 1930, la variation en hausse recommence avec 14.500 francs d'augmentation comprenant en particulier :

8.300 francs pour les contingents;

3.000 francs pour l'hôpital;

500 francs pour le dispensaire départemental d'hygiène sociale, installé à Bergerac (dépense nouvelle).

Au total, la dépense de la section s'élève à 181.869 francs contre 167.304 francs en 1929.

Pour 1931, les prévisions budgétaires atteignent 218.218 francs, en augmentation nouvelle de 36.349 francs par rapport aux dépenses de 1930 (compte tenu, pour

1930, des sommes portées en restes à payer au budget supplémentaire de 1931). Encore ces prévisions seront-elles insuffisantes. Il a fallu voter, en effet, en cours d'année une subvention supplémentaire de 18.000 francs au bureau de bienfaisance, et les prévisions pour les contingents d'assistance, fixées à 85.000 francs, seront largement dépassées sans aucun doute. Enfin, les dépenses du legs Cailloux s'élèveront à 32.360 francs, alors que la prévision est seulement de 19.200 francs. Le supplément sera fourni par un prélèvement sur les fonds libres provenant des excédents de recettes de ce legs accumulés pendant quelques années.

L'augmentation de 36.349 francs comprend notamment :

11.680 francs de plus à l'asile des vieillards, tant pour les lits de la Ville que pour ceux des legs Lajugie, Teysandier et Girou. Le nombre des lits de la Ville a été porté à 16 au lieu de 10 et le prix de journée à 3 francs au lieu de 2 francs, ce qui n'a rien d'excessif. Là encore, le produit des legs est très insuffisant et ne constitue plus qu'un appoint pour l'entretien des vieillards;

4.000 francs de plus pour la crèche Moulinier du fait de l'augmentation des traitements de la Directrice et des berceuses;

5.400 francs pour allocations d'assistance du legs Cailloux.

Les contingents d'assistance depuis 1928.

Parmi les causes de l'augmentation des dépenses de la section V, nous avons signalé les contingents d'assistance. Mais l'accroissement constaté dans ce poste des contingents considérés en bloc tient, d'une part, au nombre plus grand d'assistés, d'autre part, au relèvement du taux des allocations (vieillards, femmes en couches) ou des tarifs

(assistance médicale, aliénés), ou des dépenses générales du service (enfants assistés, protection de la santé publique).

En ce qui concerne spécialement l'assistance aux vieillards, le taux de l'allocation communale mensuelle est resté fixé à 12 francs jusqu'à 1930. Ce chiffre, même majoré de l'allocation spéciale de 10 francs, puis de 20 francs, entièrement à la charge de l'Etat, étant réellement et depuis très longtemps trop faible, le Conseil municipal, par délibération du 24 février 1930, porta le taux à 20 francs, maximum autorisé par la loi du 14 juillet 1905. Mais cette délibération était à peine approuvée que la loi du 16 avril 1930 vint modifier les limites de l'allocation mensuelle et les porter à 30 francs (minimum) et 60 francs (maximum), 80 francs dans certains cas. La même loi obligeait aussi à relever sensiblement le montant de l'allocation journalière aux femmes en couches, qui, fixée alors à 0 fr. 50 à Bergerac, devait désormais varier entre 2 fr. 50 et 7 fr. 50. Par une nouvelle délibération du 7 décembre 1930, le Conseil municipal fixa les nouveaux taux à 50 francs par mois pour les vieillards (70 francs, y compris la majoration de 20 francs entièrement à la charge de l'Etat) et 5 francs par jour pour les femmes en couches.

En même temps, l'allocation mensuelle pour les vieillards assistés sur les revenus du legs Cailloux était portée de 32 à 70 francs à partir du 1^{er} janvier 1931, ce qui explique, le nombre des assistés ayant été augmenté en même temps, que la dépense au titre de ce legs soit passée de 11.340 francs en 1930 à 32.360 francs en 1931.

Puis la loi du 30 juin 1930 vint décider une refonte générale des barèmes de répartition des charges d'assistance entre l'Etat, les départements et les communes; mais

quoique devant être opérée avant le 1^{er} janvier 1931, cette refonte n'est pas encore intervenue en octobre 1932. La charge des budgets locaux est cependant atténuée un peu par des « avances non remboursables » de l'Etat pour les dépenses d'assistance.

Nous avons pu retrouver exactement les sommes payées ou réclamées au titre des exercices 1912, 1928, 1929 et 1930, que nous avons réunies dans le tableau suivant. Encore devons-nous remarquer que les chiffres de l'année 1929 sont trop faibles de plusieurs milliers de francs, le contingent d'assistance médicale s'élevant seulement à 93 fr. 40 et devant être augmenté d'au moins 3.000 ou 4.000 francs, dont le payement sera sans doute demandé dans le courant de 1932. Nous n'avons pas pu comparer à 1931, le montant de la plupart des contingents concernant cet exercice n'ayant pas encore été indiqué. Nous n'avons même pas la certitude qu'aucun nouveau supplément ne sera pas demandé pour 1930.

	1912	1928	1929	1930	Coefficient d'augmenta- tion de 1912 à 1930.
Assistance aux vieillards	5.878	33.416 22	38.441 90	44.448 74	12,01
Assistance aux femmes en cou- ches	»	3.609 62	2.876 06	2.672 93	»
Primes d'allaitement	»	2.179 65	2.049 48	1.490 48	»
Assistance aux familles nom- breuses	»	189 34	237 15	520 20	»
Enfants assistés.	2.600	16.477 51	16.557 13	21.954 80	7,31
Assistance médi- cale gratuite ..	180	8.795 93	93 40	3.528 69	13,57
Entretien d'alié- nés	6.999	22.215 50	22.333 02	26.722 31	4,18
Protection de la santé publique.	300	3.159 98	3.705 20	7.522 62	25,07
	<u>15.657</u>	<u>90.043 75</u>	<u>86.293 31</u>	<u>108.860 67</u>	<u>7,97</u>

La faible dépense pour l'assistance aux familles nombreuses s'explique par l'application de la loi sur l'encouragement national aux familles nombreuses (du 22 juillet 1923), qui est entièrement à la charge de l'Etat.

* *
* *

Nous avons achevé l'examen de la cinquième section. Si nous rapprochons le montant total des dépenses dans les années extrêmes considérées, nous trouvons :

31.015 francs dépensés en 1912 contre 218.218 francs prévus en 1931, soit un coefficient d'augmentation de 7, plus élevé que le coefficient de dévalorisation du franc. Nous n'avons pas tenu compte, il est vrai, pour ce calcul, des crédits supplémentaires, dont nous avons cependant mentionné plus haut le vote ou la nécessité, et qui pourront porter le coefficient de 7 à 8, ce qui n'est pas anormal.

SECTION VI

ENTRETIEN DES PROPRIÉTÉS COMMUNALES

Cette section ne comprend que trois articles :

81. — Entretien des édifices publics, de leur mobilier et des propriétés communales.
82. — Entretien et renouvellement du matériel des fêtes.
83. — Entretien et remontage des horloges et pendules publiques.

L'article 82 existe seulement depuis 1923; il accuse alors une dépense de 828 francs et de 913 francs en 1930, après avoir atteint le maximum de 1.394 francs en 1929. L'article 83 figure pour 301 francs en 1912 et pour 600 francs en

1930, par une progression assez lente. La dépense importante de cette section est celle de l'entretien des édifices publics.

De 5.482 francs en 1912, cette dépense croît lentement jusqu'à 7.953 francs en 1918. Peu de travaux sont faits dans les bâtiments pendant la guerre : les services sont désorganisés, les entrepreneurs et les ouvriers sont mobilisés ou travaillent pour la défense nationale, plusieurs bâtiments même sont occupés par des hôpitaux militaires. On ne fait que les réparations d'entretien les plus urgentes. Mais à la fin de la guerre, l'administration municipale se trouve en présence de travaux indispensables à entreprendre partout à la fois; en même temps, les prix ont augmenté : brusquement, la dépense de l'article 81 s'élève de 7.953 francs en 1918 à 18.675 francs en 1919. Le mouvement continuera, car la hausse des prix va s'accroître, cependant que le nombre et l'importance des bâtiments à entretenir augmentent aussi : il faut, notamment, davantage de classes dans les écoles, ou même des écoles nouvelles; on institue les cours professionnels, on crée le collège de jeunes filles; des remises pour le matériel municipal, de plus en plus important, sont organisées, etc.

Nous ne détaillerons pas, année par année, les variations de ce crédit d'entretien des édifices publics mais nous constatons que de 18.675 francs en 1919, les dépenses atteignent 24.913 francs en 1921. A partir de 1923, un crédit spécial est inscrit chaque année aux dépenses extraordinaires pour les « grosses réparations ». Il en est ainsi jusqu'en 1928, ce qui n'empêche pas, d'ailleurs, d'augmenter chaque année le crédit ordinaire. En réunissant les dépenses des deux articles, nous obtenons un total de 63.525 francs pour 1923, soit plus de deux fois et demie le total de 1921 !

En 1925, il y a une diminution à 55.365 francs, mais en 1927 nous revenons à 62.450 francs, puis à 71.532 francs en 1928 et 94.702 francs en 1929, pour redescendre à 89.986 francs en 1930. Pour 1931, les prévisions atteignent 90.000 francs, mais elles seront insuffisantes. Si nous comparons les dépenses de 1930 à celles de 1912, nous trouvons un coefficient de 16,4; jusqu'à 1930, ce crédit ne comprend aucun traitement. C'est seulement à partir de 1931 qu'on y fait figurer le traitement d'un ouvrier sur bois et d'un maçon, appartenant au personnel municipal et occupés pendant toute l'année à mille petits travaux dans les divers bâtiments, et spécialement dans les écoles et collèges.

Nous avons pu noter quelques prix unitaires parmi les dépenses les plus courantes, et il nous paraît intéressant d'en mentionner quelques-unes :

	1912	1919-1920	1925	1931
Mètre carré de couverture :				
Tuile creuse	3 50	7 »	10 50	28 »
Tuile plate	5 »	10 »	15 »	40 »
Tuile mécanique	2 50	15 »	7 50	20 »
Ardoise	6 »	12 »	18 »	48 »
Mètre carré de crépissage à 2 couches avec grattage des vieux mortiers	2 50	5 »	12 »	15 »
Réfection de plafonds, le mètre carré.	2 50	6 »	12 »	17 »
Verre ordinaire (mètre carré)	5 »	15 »	20 »	25 »
Vidange des fosses d'aisances (le mètre cube)	4 »	6 »	10 »	20 »

SECTION VII

VOIRIE URBAINE ET CHEMINS VICINAUX

Cette section comprend les quinze articles suivants :

84. — Traitements du directeur et du surveillant des travaux.

- 85. — Traitements des cantonniers communaux et des journaliers.
- 86. — Indemnité au gardien de la vanne de Pombonne.
- 87. — Entretien et arrosage des rues de la Ville.
- 88. — Entretien des chemins ruraux.
- 89. — Entretien de la passerelle de la gare.
- 90. — Entretien des squares, promenades, bancs et kiosques.
- 91. — Assainissement, extension et embellissement de la Ville.
- 92. — Entretien des chemins vicinaux ordinaires.
- 93. — Entretien des chemins de grande communication.
- 94. — Indemnités de recul.
- 95. — Entretien des aqueducs, ponts et fontaines.
- 96. — Curage des ruisseaux.
- 97. — Enlèvement des ordures ménagères.
- 98. — Gros entretien et amortissement du matériel.

De même que les précédentes, cette section a connu une hausse importante, mais seulement à partir de 1919.

En 1912, les dépenses de la section VII s'élèvent à 59.016 francs, puis à 58.487 francs en 1913. Elles diminuent un peu en 1914, de nouveau en 1915, et en 1916, elles atteignent seulement 52.429 francs pour remonter à 62.348 francs en 1917, augmentation qui porte à peu près exclusivement sur les dépenses des chemins vicinaux ordinaires. En 1918, nous revenons à 58.233 francs.

En somme, pendant la guerre, les dépenses de voirie sont restées à peu près au même niveau qu'auparavant, et le total moyen de la section est d'environ 57.200 francs jusques et y compris l'exercice 1918. Mais à partir de 1918, le mouvement de hausse va se manifester sérieusement.

Pour 1919, nous notons un total de 110.063 francs, soit près du double des dépenses de l'année précédente; cette augmentation provient notamment de :

10.800 francs de plus pour entretien des rues;

11.600 francs de plus pour les chemins vicinaux ordinaires;

23.500 francs de plus pour enlèvement des ordures ménagères.

Pour les rues et les chemins vicinaux, les explications données pour l'entretien des bâtiments à propos de la section VI sont également valables : l'entretien a été assuré tant bien que mal pendant la guerre et en 1919 le réseau urbain et vicinal est à remettre entièrement en état. Nous trouverons des augmentations nouvelles de ces crédits au cours des années suivantes.

Enfin, l'enlèvement des ordures ménagères était effectué depuis 1913 par un entrepreneur moyennant une rétribution de 12.000 francs, mais le marché expirait en 1918. L'entrepreneur demanda même une indemnité supplémentaire pour charges imprévisibles. Il succomba dans cette demande, la Ville ayant fait la preuve que le service avait été très mal assuré pendant la guerre, et qu'en somme, l'entrepreneur avait fourni un travail correspondant non pas à ses obligations contractuelles, mais seulement à la rétribution qu'il avait reçue.

Il fallut néanmoins conclure un nouveau marché comprenant d'ailleurs, outre l'enlèvement des ordures, la fourniture d'un attelage lorsque le service des travaux en avait besoin, c'est ainsi que la dépense fut portée de 12.000 fr. à 37.509 francs.

En 1920, nous atteignons 139.387 francs. L'augmentation de 29.000 francs comprend surtout :

18.000 francs pour le contingent de la commune pour
l'entretien des chemins de grande commu-
nication;

9.400 francs pour enlèvement des ordures ménagères.

L'année 1921 voit monter le total à 200.191 francs avec des relèvements un peu sur tous les articles, et en particulier :

7.000 francs pour entretien des rues;

20.700 francs pour entretien des chemins vicinaux ordi-
naires;

16.800 francs pour les chemins de grande communi-
cation.

C'est en 1921 que cette augmentation des deux articles du budget vicinal oblige le Conseil municipal à créer la taxe vicinale.

En outre, apparaissent deux articles nouveaux :

1° Assainissement, extension et embellissement de la Ville : 9.673 francs. Il s'agit de dépenses faites pour l'application du programme rendu obligatoire par la loi du 14 mars 1919, bien que l'établissement officiel de ce programme soit seulement mis à l'étude. A partir de 1921, la municipalité va consacrer chaque année une dizaine de milliers de francs à l'achat et à la démolition de vieilles maisons pour élargir des rues, créer des espaces libres, assainir de vieux quartiers.

2° Curage de ruisseaux : 2.000 francs. Il s'agit des frais de curage annuel d'un canal de dérivation du ruisseau « Le Caudeau », qui amène en ville de l'eau pour le service de quelques moulins ou minoteries dont l'un a été transformé en usine électrique. Ce canal et ses dérivés forment plusieurs bras qui traversent la Ville et qui autrefois

fournissaient en outre l'eau pour garnir les fossés extérieurs lorsque Bergerac était une place forte. Il est indispensable de nettoyer chaque année ces cours d'eau qui servent d'égouts et reçoivent des détritits de toutes sortes. Jusqu'à 1921, cette dépense était payée sur le crédit affecté aux salaires des journaliers.

1922 ne voit se produire qu'une augmentation de 8.800 francs au total, résultant d'une révision des salaires.

1923 marque une nouvelle hausse importante (42.700 fr.) comprenant en particulier :

3.300 francs pour le directeur des travaux;

4.200 francs pour les rues;

39.000 francs pour les chemins vicinaux ordinaires.

La dépense totale de la section s'élève ainsi à 251.732 francs; plus de quatre fois la dépense de 1912.

En 1924, une rubrique spéciale est créée pour l'arrosage des rues, et cette dépense atteint 2.657 francs.

Mais on dépense 5.600 francs de moins pour l'entretien des rues. Un autre crédit spécial est ouvert cette même année pour l'entretien de la passerelle qui, par-dessus les voies ferrées, à la gare même, relie directement la Ville au quartier dit de l'Entrepôt des Tabacs; la dépense s'élève à 2.169 francs.

Pour les chemins vicinaux ordinaires, l'entretien absorbe 32.000 francs de plus qu'en 1923. Au total, nous arrivons à 286.128 francs au lieu de 251.732 francs en 1923.

1925 marque un accroissement total de 4.600 francs seulement, résultant de variations diverses :

3.400 francs de plus pour les cantonniers;

2.100 francs de moins pour la passerelle;

4.700 francs de moins pour assainissement;

26.000 francs de moins pour les chemins vicinaux ordinaires;

29.000 francs de plus pour les chemins de grande communication;

4.600 francs de plus pour enlèvement des ordures ménagères.

Le total s'élève ainsi à 290.771 francs.

L'année 1926 voit, par contre, une augmentation considérable : de 290.771 francs, le total monte à 364.596 francs, soit une hausse de plus de 25 p. 100.

Cette hausse de 74.000 francs provient notamment de :

5.700 francs de plus pour les cantonniers;

5.300 francs de plus pour l'entretien des rues;

16.700 francs pour assainissement;

40.000 francs pour chemins vicinaux ordinaires.

1927, comme 1925, ne comporte qu'un relèvement assez faible : 6.600 francs, résultant de diverses variations :

19.900 francs de plus pour les cantonniers;

4.200 francs de moins pour l'arrosage;

5.000 francs de plus pour entretien des rues;

2.300 francs de plus pour l'entretien des squares;

11.600 francs de moins pour l'assainissement;

11.000 francs de moins pour les chemins vicinaux;

5.700 francs de plus pour les chemins de grande communication.

(Le contingent est augmenté considérablement et passe de 83.310 à 144.200, mais 89.000 francs seulement sont versés en 1927 et 55.200 francs sont reportés à 1928 comme reste à payer).

Mais en 1928, de 371.163 francs nous passons à

506.109 francs, soit une différence de 135.000 francs, qui comprend en particulier :

4.100 francs de plus au directeur des travaux;

21.700 francs de plus pour les cantonniers dont l'effectif augmente d'une partie du personnel de l'octroi;

8.500 francs de plus pour arrosage des rues;

7.800 francs de moins pour entretien des rues;

24.800 francs de plus pour les chemins vicinaux ordinaires;

55.200 francs pour les chemins de grande communication.

(Le contingent de 144.200 francs ayant été acquitté en totalité dans l'année).

29.000 francs de plus pour enlèvement des ordures ménagères.

L'enlèvement des ordures ménagères.

C'est à partir du 1^{er} février 1928 que le service du nettoyage des rues et d'enlèvement des ordures ménagères est organisé en régie, en utilisant dans ce nouveau service une partie de l'ancien personnel de l'octroi, qui a été supprimé le 31 décembre 1927. La dépense totale du service ainsi créé s'est élevée pour l'année 1928 à 81.558 francs, non compris les frais d'achat du matériel nécessaire (trois camionnettes à benne basculante). Cette dépense, qui n'a cessé d'augmenter depuis, est supérieure à ce que coûtait l'exécution du travail par un entrepreneur; mais, d'autre part, le ramassage des ordures ménagères et le nettoyage des rues sont assurés d'une façon beaucoup plus régulière. En outre, les camionnettes ne sont utilisées pour ce service que le matin; l'après-midi, elles travaillent

pour le service des travaux, transportent des matériaux d'empierrement, du bois de chauffage pour les écoles, etc.

Enfin, la vente des ordures rapporte à la Ville une recette variant de 12.000 francs à 15.000 francs; le produit du ramassage est vendu et transporté, sans aucun triage, chez les agriculteurs des environs immédiats de la Ville à 6 kilomètres au maximum.

Tout compte fait, la Ville dépense certainement beaucoup plus qu'en payant un entrepreneur, mais elle a un service mieux fait, plus prompt, entièrement à sa disposition.

La propreté des rues et l'hygiène publique gagnent à ce que le travail soit exécuté de cette façon.

1929 voit se continuer l'augmentation : de 506.109 francs le total s'élève à 580.930 francs, et nous trouvons en particulier :

31.000 francs de plus aux cantonniers dont les salaires sont révisés, avec augmentation de l'effectif des journaliers;

23.500 francs de plus pour entretien des rues;

9.500 francs pour un article nouveau : entretien des chemins ruraux;

9.900 francs de moins pour assainissement de la Ville;

7.800 francs de plus pour chemins vicinaux ordinaires.

6.700 francs pour une autre dépense nouvelle : gros entretien et amortissement du matériel de nettoisement.

(Chaque année, à partir de 1929, un crédit de 20.000 fr. est inscrit au budget primitif sous cette rubrique et la partie inemployée est reprise au budget supplémentaire de l'exercice suivant; la Ville a ainsi, dès 1931, une somme

disponible suffisante pour acheter une quatrième camionnette ou remplacer une des trois premières.)

9.200 francs de plus pour enlèvement des ordures ménagères.

En 1930, nouvel accroissement d'environ 50.000 francs. Notre total monte de 580.930 à 630.136 francs par :

35.300 francs de plus pour les cantonniers et journaliers;

29.300 francs de plus pour entretien des rues;

13.000 francs de plus pour entretien des jardins.

La Ville a acheté à la fin de 1929 un jardin public d'environ 2 hectares : acquisition heureuse, car elle ménage ainsi au centre de la Ville un espace libre qui, sans l'intervention de la municipalité, aurait été transformé en lotissement, tandis qu'il restera comme jardin public. Mais il y a évidemment comme conséquence l'organisation d'un service nouveau avec jardinier chef, du personnel auxiliaire et des frais de remise en état du terrain avec plantation d'arbres, de massifs, gazons, etc.

Nous notons encore des augmentations de :

9.300 francs pour assainissement de la Ville;

12.400 francs pour chemins vicinaux ordinaires;

4.700 francs pour grosses réparations au matériel;

39.000 francs pour enlèvement des ordures ménagères.

Par contre, nous relevons 94.200 francs de moins pour les chemins de grande communication (réduction appa-
rente, car elle provient de ce qu'une partie seulement du contingent est payée en 1930, la somme de 94.200 francs étant portée en reste à payer au budget supplémentaire de 1931).

Enfin, 1931 prévoit un accroissement d'environ 194.000 francs, par rapport aux dépenses de 1930, soit :

19.300 francs de plus pour le personnel de direction;

38.000 francs de moins pour les cantonniers et journaliers par une répartition plus exacte des salaires entre les services qui emploient ce personnel;

24.900 francs de moins pour entretien des rues;

28.400 francs de plus pour les chemins ruraux;

20.000 francs de plus pour les squares et jardins;

41.000 francs pour assainissement et embellissement;

15.000 francs pour chemins vicinaux ordinaires;

94.200 francs pour entretien des chemins de grande communication;

33.000 francs pour enlèvement des ordures ménagères.

Au total, les prévisions de la section VII pour 1931 atteignent le chiffre de 824.878 francs, soit plus d'une fois et demie les dépenses communales totales de l'exercice 1912, et un peu plus de quatorze fois les dépenses de la même section en 1912.

*
* *

Il n'est pas besoin de longues recherches pour découvrir les facteurs de cette augmentation.

D'abord les traitements et salaires ont été majorés comme nous l'avons dit pour la première section, et ils ont, en outre, pris une importance de plus en plus grande à mesure que le personnel devenait plus nombreux en raison des besoins croissants du service.

Le développement de la circulation automobile amenant une usure plus rapide des chaussées, il a fallu pro-

céder à des travaux plus fréquents et plus importants exigeant à la fois davantage de matériaux et un personnel plus nombreux et mieux encadré.

C'est ainsi que les traitements du personnel de direction et des cantonniers urbains, qui figurent au compte de 1912 pour une somme de 5.677 francs (environ les deux tiers du traitement actuel d'un seul cantonnier) sont compris au budget de 1931 pour 138.328 francs, soit près de 23 fois plus. Encore faut-il remarquer que l'organisation technique est très imparfaite et que les chiffres ci-dessus ne comprennent pas les indemnités de charges de famille et de cherté de vie dont l'entrée en compte porterait le coefficient d'augmentation au moins à 26 ou 27. A considérer les traitements d'un cantonnier, on trouve un coefficient d'environ 11 (850 francs en 1912, 9.200 francs en 1931).

Pour les matériaux, l'augmentation est importante aussi, tout en restant inférieure à celle des dépenses de traitement. A considérer, en effet, la masse des dépenses qui figure à l'article « Entretien des rues », nous trouvons 53.000 francs en 1931 contre 6.500 en 1912, soit un coefficient d'environ 8,5. Quant à la dépense unitaire, d'après les renseignements que nous avons recueillis, 1 mètre cube de calcaire pris à une distance de 3 kilomètres du lieu d'emploi revient à :

6 francs en 1912, 28 fr. 50 en 1920, 38 francs en 1925, 44 francs en 1931, soit un coefficient de 7,33 (ces prix comprenant fournitures, extraction, transport, cassage et répandage).

Les dépenses du service vicinal ont subi des variations du même ordre pour les traitements et pour les matériaux, et de 29.500 francs en 1912 (chemins vicinaux ordinaires et

chemins de grande communication) elles ont monté à 340.000 francs pour 1934, soit un coefficient de 10,70 environ.

Enfin, nous avons noté au passage des dépenses entièrement nouvelles, telles que celles afférentes à l'assainissement et l'embellissement de la Ville, celles qui résultent de l'achat d'un jardin public; nous avons signalé également les transformations résultant de l'organisation en régie du service du nettoyage et nous avons noté l'accroissement de dépenses qui en résulte.

Il n'est pas surprenant que la section VII, ayant subi au cours de ces dix-huit ans de tels changements, ait vu monter le total des dépenses qu'elle réunit de 59.000 francs en 1912 à 824.878 francs en 1934, chiffre encore insuffisant malgré son importance et qui s'accroîtra sans doute de nouveau lorsqu'on mettra au point une complète organisation du service des travaux de la Ville; il y a cependant à prévoir une diminution importante du contingent demandé pour les chemins de grande communication, diminution résultant du classement d'un certain nombre de ces chemins dans la voirie nationale, en exécution de la loi du 16 avril 1930.

SECTION VIII

SUBVENTIONS

Cette section est consacrée exclusivement aux subventions allouées par le Conseil municipal à des sociétés locales. Cette rubrique se trouve dans la plupart des budgets de villes d'une certaine importance, mais parfois sous la forme d'un article unique complété par un sous-détail

mentionnant le montant de la subvention allouée à chaque société. A Bergerac, au contraire, chaque subvention constitue un article distinct.

Contrairement à ce que nous avons fait pour les sections précédentes, nous ne reproduirons pas le détail de cette section qui n'aurait que peu d'intérêt. Nous étudierons la variation de ces dépenses pour l'ensemble de la section.

Nous signalerons seulement que cette partie des dépenses a pris une extension considérable, puisque le budget de 1912 mentionne seulement neuf subventions, y compris celle qui est allouée à la Chambre de commerce, tandis que le budget de 1931 compte trente-quatre articles consacrés à ces mêmes allocations. La dépense totale s'élève en 1912 à 3.500 francs; en 1914, elle monte à 3.900 francs. A partir de 1915, elle se réduit à 700 francs par an, et cela jusqu'à 1919, où elle descend même à 500 francs. Cette réduction tient à ce que, pendant la guerre, toutes les sociétés furent désorganisées et restèrent en sommeil. Pendant ces cinq années, nous ne voyons d'allocations payées qu'à la Chambre de commerce (300 francs), à la Société de la Croix-Rouge et à la Société de secours mutuels des ouvriers de Bergerac.

A partir de 1920, les groupements se reconstituent et reprennent leur activité et les subventions payées atteignent 2.500 francs; ce chiffre ne va cesser d'augmenter pour deux raisons : d'abord la plupart des subsides accordés par le Conseil municipal sont augmentés sensiblement. D'autre part, le nombre des groupements qui sollicitent l'aide de la Ville va lui-même en croissant : sociétés de secours mutuels, sociétés sportives, associations de mutilés et victimes de la guerre, sociétés littéraires ou artistiques, groupements divers, sont multipliés parfois d'une façon

excessive et demandent une subvention qu'il n'est pas toujours facile de refuser.

Aussi nous voyons cette section croître d'année en année et atteindre successivement : 6.800 francs en 1921, 9.983 francs en 1923, 12.385 francs en 1926, 15.185 francs en 1928 et enfin 19.875 francs en 1931.

Pour assez élevé que soit ce dernier chiffre — appelé d'ailleurs à augmenter encore — il n'a rien d'excessif si on le compare au chiffre de 1912, qui était de 3.500 francs; le coefficient d'augmentation est d'environ 5,6, ce qui revient à dire que comptée en francs-or, la dépense est à peine plus élevée qu'en 1912. Comparée au montant total du budget, cette dépense représente d'ailleurs un pourcentage moins élevé en 1931 qu'en 1912.

Cependant, le Conseil municipal a montré quelque inquiétude devant le nombre croissant des demandes et a décidé, en 1930, de n'accorder de subvention nouvelle qu'aux sociétés ayant au moins deux ans d'existence. Mesure très sage destinée à écarter les sollicitations de groupements éphémères et à permettre de réserver les encouragements aux associations qui auront déjà donné la preuve d'une certaine solidité.

Il a été question également de faire procéder par une commission spéciale à une révision des subventions déjà inscrites au budget. Cette révision pourrait donner d'utiles résultats, mais elle serait d'une réalisation délicate. Ces subventions sont allouées soit à des sociétés mutualistes qui méritent d'être aidées (et qui, par ailleurs, n'exigent pas les fournitures que la loi met en leur faveur à la charge des communes) (V. *supra*, p. 16), soit à des sociétés musicales, littéraires, artistiques ou sportives qui jouent un rôle éducatif intéressant et utile, qui organisent aussi en

général des manifestations attirant le public et créent ou entretiennent un certain mouvement dont profite le commerce local, soit à des groupements, comme les associations de mutilés de guerre, dont l'utilité est incontestable et qui ont rendu et rendent chaque jour des services importants aux victimes de la guerre, soit à la Chambre de commerce, au Comice agricole.

Tout compte fait, il ne semble pas qu'une révision des subventions inscrites au budget puisse être très efficace. Peut-être serait-il utile de renforcer le barrage déjà établi en exigeant trois années d'existence au lieu de deux ou en n'accordant l'aide de la Ville qu'aux sociétés comptant un certain nombre de membres et dont l'activité est réellement profitable à la collectivité communale.

SECTION IX

INSTRUCTION PUBLIQUE

La section de l'Instruction publique comprend en 1931, quarante-six articles répartis en trois paragraphes :

- 1° Collège de garçons : Dépenses de l'externat à la charge de la Ville et subvention pour équilibrer le budget de l'internat;
- 2° Collège de jeunes filles : Même titre;
- 3° Enseignement primaire, enseignement technique et bibliothèque municipale.

Bien que les totaux ne soient pas établis pour chaque paragraphe, mais seulement pour l'ensemble de la section, nous étudierons séparément chacune de ces divisions, car chacune forme un ensemble bien distinct.

§ 1. — Collège de garçons.

En 1912, ces dépenses occupent seulement six articles :

Subvention de la Ville d'après le traité constitutif;

Indemnité de logement à l'économe;

Travaux d'appropriation des bâtiments (ou frais d'entretien);

Remises de scolarité : bourses communales;

Donation Teyssandier : prix et bourse d'externat.

Ces six articles existent au budget jusqu'en 1925, au moment où fut modifiée l'organisation financière des collèges communaux. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler brièvement l'organisation ancienne et les modifications apportées par la loi de finances du 31 juillet 1925.

Jusqu'à 1925, au moment de l'établissement ou du renouvellement du traité constitutif d'un collège communal, il était procédé à l'évaluation : d'une part, des dépenses nécessaires pour l'enseignement (traitements, matériel, mobilier, chauffage, éclairage, etc.); d'autre part, des recettes à provenir de la rétribution collégiale, c'est-à-dire de la somme payée par les familles pour l'enseignement, distincte des frais d'internat. La comparaison entre ces évaluations faisait en général ressortir un déficit qui était couvert par des subventions de l'Etat et de la commune, la plus grosse part étant fournie par l'Etat. Le montant de ces subventions était fixé par le traité constitutif. En cas de déficit de l'externat, la subvention complémentaire nécessaire était à la charge de la Ville. En cas d'excédent, au contraire, ces excédents étaient mis en réserve, sous le nom de bonis d'externat; la Ville en était comptable vis-à-vis de l'Etat et ils ne pouvaient être em-

ployés qu'après entente entre la Ville et le ministre de l'Instruction publique et pour des fins précisées à l'avance par le traité constitutif.

Dans le cas de régie directe du pensionnat, lorsqu'il y en a un, les recettes et les dépenses de l'internat formaient des sections distinctes de celles de l'externat; le budget du collège comprenait ainsi deux sections en recettes (externat, internat) et trois en dépenses (externat, internat, dépenses communes). Le boni ou le déficit de l'internat était au profit ou à la charge de la Ville seule.

En 1925, la loi de finances du 13 juillet modifia complètement cette organisation (art. 238 à 243).

A partir du 1^{er} octobre 1925, l'Etat assume le paiement des traitements et indemnités du personnel du Collège externat et des maîtres d'internat. Les Villes prennent à leur charge tous les frais d'entretien des bâtiments et de matériel du Collège. Les recettes sont perçues au compte de l'Etat qui en reverse une part (au moins 10 p. 100 et au plus 15 p. 100) à la Ville. Il n'y a plus de budget en ce qui concerne l'externat, recettes et dépenses sont comprises dans les budgets de l'Etat et de la Ville. Quant à l'internat, s'il est en régie directe, il continue à avoir son budget particulier, qui est exécuté à un compte spécial des services hors budget du receveur municipal; ce compte spécial présente deux subdivisions correspondant aux deux exercices en cours pendant la gestion (Instr. min. 30 sept. 1925).

(Il est assez curieux de voir un compte hors budget, c'est-à-dire un simple compte de caisse, comporter une période complémentaire comme le budget communal lui-même.)

Ce rapide aperçu de la comptabilité des collèges nous

permet de comprendre les variations des dépenses figurant au budget de la ville de Bergerac pour le Collège de garçons, dont le pensionnat est en régie directe.

En 1912, la subvention de la Ville pour l'externat est de 14.693 francs; il faut ajouter une indemnité de logement à l'économe, un crédit pour frais d'entretien des bâtiments, un autre pour les bourses d'externat et remises de scolarité accordées par la Ville, et, enfin, l'emploi des fonds spéciaux de la donation Teyssandier (prix de fin d'année et bourse d'externat). La dépense totale des 6 articles mentionnés ci-dessus s'élève à 16.973 francs pour l'exercice 1912, sans subvention pour l'internat.

En 1914, diminution de 926 francs sur les travaux aux bâtiments.

Cette même année, le traité constitutif est renouvelé, le précédent ayant pris fin le 31 décembre 1913; la subvention de la Ville est fixée à 8.380 fr. 60, au lieu de 14.693 francs, réduction due à un accroissement d'effectif scolaire, le collège étant alors en pleine prospérité. Cependant, c'est seulement à partir de 1915 que la Ville versera la nouvelle subvention.

Pour 1915, nous constatons donc une réduction importante : la subvention communale est ramenée à 8.380 fr. 60, soit une différence de 6.300 francs environ; en outre, aucune dépense n'est plus effectuée pour l'entretien des bâtiments qui abritent un hôpital auxiliaire depuis le début de la guerre et jusqu'à 1918, le collège étant installé dans des salles de l'hôtel de ville. La dépense totale descend ainsi à 10.732 francs. Elle se maintient à peu près à ce niveau, mais en baissant doucement jusqu'à 1922, où elle n'est plus que de 10.215 francs. La subvention fixée par le traité est modifiée par un avenant et est portée à 8.488 francs en 1918; elle ne change pas jusqu'en 1922.

A partir de 1923, nous notons un léger relèvement de la subvention fixe, qui passe à 8.769 francs, mais le déficit apparaît, et avec lui une subvention complémentaire qui est de 8.668 francs pour 1923, puis de 12.200 francs pour 1924. La dépense totale atteint ainsi 19.339 francs en 1923 et 23.163 francs en 1924.

L'année 1925 marque le changement de régime qui se produit au 1^{er} octobre. L'ancien régime fonctionne jusqu'au 30 septembre et la dépense est de 8.723 francs.

Pour le nouveau régime, pendant le quatrième trimestre, elle atteint 6.075 francs, portés au budget supplémentaire de la commune, soit, pour l'exercice 1925, un total de 14.800 francs en chiffres ronds.

A partir de 1926, l'internat est seul à recevoir une subvention d'équilibre s'il y a lieu, et nous notons les chiffres suivants :

	1926	1927	1928	1929	1930	1931
Dépenses d'externat	26.316	23.429	22.296	25.601	25.476	38.950
Subvention pour équilibrer le compte d'internat. »		10.000	14.584	30.700	41.940	28.000
	26.316	33.429	36.880	56.301	67.416	66.950

Bien que l'internat soit très nettement séparé de l'externat, nous avons cependant additionné ces chiffres afin d'avoir, en bloc, ce que le budget de la Ville dépense pour le Collège de garçons. Nous constatons ainsi que ce total est égal à environ quatre fois ce qu'il était en 1912; cette augmentation n'a rien d'exagéré. Il convient cependant de remarquer que les totaux de 1912 et de 1931 ne sont point comparables, car ils ne sont pas formés des mêmes éléments; il y aurait une étude assez intéressante à faire sur le changement de régime financier des collèges communaux.

Si l'on considère que, même sous le régime d'avant 1926, le déficit éventuel du pensionnat était entièrement à la charge de la commune, et si l'on compare les chiffres, déduction faite de la subvention destinée à équilibrer le compte de l'internat, il apparaît alors que la Ville dépense en 1934 environ le double de ce qu'elle dépensait en 1912.

Encore ne tenons-nous pas compte de la ristourne faite par l'Etat sur le produit de la rétribution collégiale, soit environ 4.300 francs par an, qui forment une recette en atténuation de dépense.

La réforme de 1925 a été avantageuse pour les communes. En effet, l'augmentation des frais d'études est très inférieure à celle des traitements des professeurs et des frais de toute nature de l'enseignement. Si donc on avait conservé le mode ancien de calcul des subventions communales, ces subventions auraient été calculées sur un déficit beaucoup plus élevé qu'en 1912.

Nous n'avons pas d'éléments permettant de faire un calcul exact, mais il n'est certainement pas exagéré de dire que la subvention communale atteindrait au moins cinq ou six fois le chiffre de 1912. (Compte tenu de la seule dépréciation monétaire, elle devrait être cinq fois ce qu'elle était en 1912.)

§ 2. — Collège de jeunes filles.

A la différence du Collège de garçons, créé par Henri IV (1), le Collège de jeunes filles de Bergerac est de création toute récente, car il a été ouvert le 1^{er} octobre

(1) Lettres patentes du 31 juillet 1576 conservées aux Archives municipales de Bergerac. La création avait été autorisée déjà en août 1564 par Charles IX.

1921, avec un externat seulement; l'internat n'existe que depuis 1926 (demi-pensionnat) et 1927 (internat complet).

Le traité constitutif de 1921 fixait à 11.385 francs la subvention de la Ville, qui fut portée à 11.865 francs à partir de 1923. Compte tenu de quelques autres frais à la charge de la Ville, notamment pour les bourses communales, la dépense totale atteint 11.785 francs pour l'année 1922, puis 12.490 francs en 1923, 13.934 francs en 1924 et 14.388 francs en 1925.

Le nouveau régime est appliqué au Collège de jeunes filles à partir du 1^{er} janvier 1926, au lieu du 1^{er} octobre 1923. La dépense communale descend pour 1926 à 11.741 francs, pour remonter à 14.299 en 1927, puis 13.507 en 1928, 15.691 en 1929 et 16.299 en 1930. L'année 1930 est d'ailleurs la seule où la Ville ait eu à verser une subvention complémentaire pour équilibrer le compte de l'internat, qui, depuis 1927, s'est toujours soldé avec un léger excédent provenant des revenus réalisés par la culture d'un très grand jardin potager d'où le Collège tire tous les légumes nécessaires; l'excédent de la récolte est vendu au marché. En 1930, un accroissement sensible du nombre des élèves rendit nécessaires des dépenses importantes d'installation, et la Ville dut allouer une subvention de 6.184 francs.

Pour 1931, les prévisions budgétaires comportent 23.750 francs pour les dépenses d'externat à la charge de la Ville, aux termes du nouveau traité constitutif, et aucune subvention n'est prévue pour l'internat.

En somme, à considérer l'ensemble des dépenses faites pour les Etablissements municipaux d'enseignement secondaire, sans distinguer entre internat et externat, la Ville de Bergerac dépensait 16.973 francs en 1912,

10.118 francs en 1921, 22.000 francs en 1922, 29.186 francs en 1923, 89.899 francs en 1930, et les prévisions s'élèvent à 90.700 francs pour 1931. Le coefficient d'augmentation reste voisin de 5, ce qui revient à dire que comptée en francs-or la dépense est presque la même en 1931 qu'en 1912, surtout si l'on considère que le chiffre de 90.700 francs de 1931 s'applique à deux collèges, alors que celui de 16.973 francs en 1912 s'appliquait au seul collège de garçons.

§ 3. — Enseignement technique. Enseignement primaire.
Bibliothèque municipale.

Ce paragraphe de la section de l'Instruction publique a pris, entre 1912 et 1931, un développement assez grand, puisque, comptant 14 articles en 1912, il en compte maintenant 32. Encore deux articles de 1912 ont-ils disparu.

C'est que dans ce domaine, de nombreuses améliorations ont été réalisées depuis la guerre, ou plus exactement à partir de 1923, année de la création des cours professionnels. En 1912, les dépenses de ce paragraphe s'élevaient à un total de 13.807 francs et comprenaient surtout :

Indemnités de résidence aux instituteurs	F.	5.830
Dépenses diverses (fournitures aux indigents, balayage des classes, distribution de prix)		4.100
Indemnités de logement		1.300
Ecole maternelle		600
Bibliothèque		1.500
Subvention à la Caisse des écoles		80

Nous ne constatons aucun changement notable jusqu'à 1917 inclusivement, sauf la suppression, de 1915 à 1917, des dépenses de la bibliothèque, alors occupée par le Collège de garçons.

Mais à partir de 1918, la cherté de la vie commençant à

se faire sentir, les indemnités de résidence et de logement sont augmentées; en même temps, s'accroît le nombre des ayants droit, car devant l'afflux de population venant des régions envahies, il a fallu organiser des classes nouvelles. Pour 1918, les dépenses s'élèvent à 20.092 francs contre 13.075 en 1917.

En 1919, même tendance et nouvelle augmentation.

Pour 1920, nous trouvons un total de 25.408 francs, dont 11.500 francs pour indemnités de résidence, 2.516 francs pour indemnités de logement, 7.100 francs pour dépenses diverses et presque 2.300 francs pour la bibliothèque. La subvention à la Caisse des écoles est décuplée et portée à 500 francs (ce qui n'est pas une somme exagérée!)

En 1921, nous atteignons 30.800 francs avec des augmentations portant surtout sur les indemnités de logement, sur les dépenses diverses, sur l'école maternelle. 1922 voit se continuer des augmentations analogues, qui élèvent le total à 33.391 francs.

A partir de 1923, nous allons trouver de nombreuses dépenses nouvelles, qui, s'ajoutant aux augmentations des dépenses anciennes, vont faire progresser rapidement le total. C'est ainsi que pour 1923 nous atteignons 54.300 fr., soit près de quatre fois le total de 1912, avec une augmentation massive de 21.000 francs provenant de l'organisation des cours professionnels, dont le fonctionnement coûte 4.992 francs, et de la prise en charge par la ville des études surveillées dans les écoles primaires, qui étaient jusque-là payées par les familles. La rémunération des maîtres et maîtresses chargés de ce service absorbe 16.564 francs. Nous négligeons diverses variations peu importantes sur les autres articles.

1924 voit une nouvelle augmentation d'environ

10.500 francs, et les dépenses atteignent 64.579 francs; l'augmentation provient des cours professionnels, qui fonctionnent toute l'année, alors qu'en 1923 ils avaient été ouverts au 1^{er} novembre : l'accroissement de dépenses est de 5.700 francs. Il faut ajouter à cette somme les augmentations suivantes :

1.000 francs pour un crédit nouveau (entretien du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement);

700 francs pour location du terrain où se trouve l'Ecole de l'Alba, construite par la Poudrerie et achetée par la Ville (bâtiments seulement) en 1922 (la dépense d'achat, s'élevant à 20.000 francs, figure au budget supplémentaire);

1.500 francs pour la bibliothèque, où un emploi de garçon de salle est créé;

500 francs pour participation au fonctionnement de la nouvelle chaire d'agriculture de Bergerac (dépense nouvelle).

L'année 1925 n'apporte aucun changement notable, aucune dépense nouvelle n'intervient; quelques augmentations sur divers articles sont compensées par des réductions sur d'autres; le total diminue légèrement et descend à 63.554 francs. Cependant, l'inspection médicale des écoles est organisée à la fin de l'année et coûte 360 francs. Mais 1926 voit ce total s'élever à 71.221 francs, soit un accroissement de 8.000 francs environ. Comme accroissement de dépenses anciennes, nous relevons :

1.800 francs pour les dépenses diverses.

Et comme dépenses nouvelles :

2.000 francs pour enseignement de l'anglais dans les cours complémentaires;

2.280 francs pour l'inspection médicale des écoles;

900 francs pour secours de trousseau à des élèves reçus à différentes écoles.

En 1927, nouveau bond important : nous atteignons 103.251 francs, soit une augmentation considérable de 32.000 francs provenant, sans articles nouveaux, de relèvements de crédits anciens :

7.800 francs de plus pour les indemnités de logement;

17.400 francs de plus pour les dépenses diverses, par l'institution de la complète gratuité des fournitures et livres scolaires pour tous les enfants de 3 à 13 ans;

4.000 francs de plus pour les études surveillées, et quelques autres augmentations de faible importance.

1928, n'apporte guère de changement : le total reste à 101.300 francs, en diminution de 2.000 francs sur celui de 1927; cette diminution est la résultante de plusieurs variations peu importantes. Mais 1929 voit une nouvelle augmentation massive de 33.000 francs et le total s'élève à 134.050 francs, soit presque dix fois celui de 1912. Il y a cependant une seule dépense nouvelle et elle est peu importante :

720 francs pour location d'une maison au hameau de la Conne, afin d'y installer une école nouvelle, au centre d'une population scolaire assez importante et éloignée d'environ 2 kilomètres de l'école de Bergerac la plus proche.

Mais nous notons :

26.400 francs de plus pour les fournitures scolaires.

L'année 1930 voit au contraire une réduction d'environ 9.000 francs, et nous revenons à 125.331 francs. Il y a cependant quelques augmentations, en particulier :

2.000 francs de plus pour les cours professionnels;

2.100 francs de plus pour les indemnités de logement;

1.000 francs de subvention aux coopératives scolaires (dépense nouvelle).

Mais il y a une diminution massive de 17.800 francs sur les fournitures scolaires : désormais, ces fournitures seront acquises par l'intermédiaire des coopératives scolaires, qui, groupées en unions départementales et régionales, obtiennent des conditions très avantageuses dont le budget communal profitera.

Enfin, l'année 1931 marque un nouvel accroissement de 33.200 francs, qui porte le total à 158.530 francs.

Nous remarquons :

8.000 francs de plus pour les coopératives scolaires;

10.000 francs pour subventions aux œuvres de l'Ecole publique (dépense nouvelle);

5.900 francs pour enseignement de la gymnastique et du chant dans les écoles primaires (dépenses nouvelles);

2.700 francs pour une femme de service à la classe enfantine créée à l'Ecole de l'Alba (dépense nouvelle);

2.000 francs pour la garderie des enfants à l'Ecole maternelle jusqu'à 6 heures du soir (dépense nouvelle);

5.300 francs de plus pour la bibliothèque.

Par contre, 7.000 francs de moins aux dépenses diverses, les fournitures scolaires étant désormais achetées par les coopératives scolaires.

Il y a lieu de signaler que le crédit de 12.000 francs inscrit pour les indemnités de résidence aux instituteurs et institutrices ne sera employé que partiellement, ces indemnités étant prises à la charge de l'Etat à partir du 1^{er} avril 1931.

D'autre part, la subvention de 10.000 francs pour les œuvres de l'école publique est destinée aux cantines scolaires et colonies de vacances organisées avec le concours

de la Ville par l'Association amicale des anciens élèves et amis de l'école laïque, récemment fondée à Bergerac et qui paraît devoir jouer un rôle important et bienfaisant dans le développement de toutes les œuvres postsecondaires.

En considérant les dépenses effectuées pour l'enseignement technique, l'enseignement primaire et la bibliothèque municipale, nous pouvons faire les constatations suivantes :

Ces dépenses s'élevaient en 1912 à environ 13.000 francs, soit un peu moins de la moitié du budget local de l'instruction publique. Stationnaires pendant la guerre, elles ont pris, depuis 1923 surtout, une importance chaque année plus grande; s'élevant pour 1931 à 158.000 francs sur 249.000 consacrés à l'enseignement, elles représentent près des trois quarts des crédits affectés à l'Instruction publique et environ 12 fois les dépenses correspondantes de 1912. Ce coefficient est élevé, mais il ne paraît nullement excessif si l'on songe aux améliorations nombreuses apportées aux services locaux de l'enseignement primaire depuis 1912 : cours complémentaire à 2 années, avec enseignement d'une langue vivante, cours professionnels pour les apprentis et les jeunes ouvriers, création de nombreuses classes dans les écoles primaires élémentaires, renouvellement d'une grande partie du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement, gratuité des fournitures et des livres scolaires, gratuité des études surveillées, création d'écoles de hameau, organisation de cantines scolaires (gratuites pour les indigents), enseignement spécial de la gymnastique et du chant, augmentation de la subvention à la Caisse des écoles et des crédits affectés à la bibliothèque municipale, constituent autant de progrès dans le développement de l'enseignement primaire. Il est bien évident que ces progrès ne

sauraient être obtenus sans que le budget de la collectivité ne s'alourdisse des dépenses qu'ils entraînent. Mais ce sont là des dépenses dont les administrateurs communaux ne peuvent qu'être félicités.

Encore ne trouvons-nous pas dans les dépenses ordinaires certaines charges résultant de grosses transformations dans les écoles : nous les trouverons aux chapitres des dépenses extraordinaires ou des dépenses supplémentaires. Nous signalons enfin que les dépenses d'entretien des bâtiments scolaires sont payées sur la section VI, affectée à l'entretien des bâtiments communaux. De même les dépenses d'éclairage et de chauffage des écoles primaires sont payées sur les crédits affectés à ces mêmes dépenses pour l'ensemble des bâtiments communaux.

*
* *

Si maintenant nous examinons l'ensemble de la section IX, nous remarquons que la dépense totale s'élevait en 1912 à 29.797 francs et en 1920 à 34.654 francs, puis à 101.676 francs en 1924, pour redescendre à 86.665 francs en 1925 du fait de la transformation de l'organisation financière des collèges. Ce total, à partir de 1926, recommence à augmenter sensiblement chaque année, pour atteindre 109.278 francs en 1926, puis 151.700 francs en 1928, 213.230 francs en 1930, et enfin 249.230 francs comme prévisions pour 1931.

dépenses de 1931
Le rapport $\frac{\text{dépenses de 1931}}{\text{dépenses de 1912}}$ est légèrement supérieur
à 8,3, ce qui n'a rien d'excessif.

Mais il convient cependant de souligner l'importance

des dépenses que la ville de Bergerac consacre à l'enseignement public et en particulier à l'enseignement primaire. Car il n'est pas douteux que de ces dépenses une large part devrait être à la charge de l'Etat, notamment les indemnités de logement aux maîtres de l'enseignement primaire, l'enseignement des langues vivantes dans les cours complémentaires, etc.

En effet, la bonne organisation de l'enseignement public, le bon fonctionnement et le développement de ce service intéressent au premier chef le pays tout entier plutôt que la collectivité communale seule.

SECTION X

DÉPENSES IMPRÉVUES, FÊTES PUBLIQUES ET COMMÉMORATIONS

Cette section ne comprend que deux crédits, en 1931 comme en 1912 :

Art. 186 : Dépenses imprévues.

Art. 187 : Fêtes publiques et commémorations.

Disons tout de suite que le crédit inscrit pour dépenses imprévues est employé complètement chaque année; c'est en effet une somme assez faible, et elle est utilisée couramment non seulement pour les dépenses réellement imprévues qui se présentent en cours d'exercice, mais aussi pour compléter les crédits qui se trouvent insuffisants, ce qui est moins régulier. Cependant, la Cour des comptes n'a jamais formulé d'injonction à ce sujet, bien que la délibération du Conseil municipal prévue par l'article 147 de la loi de 1884 ne soit que rarement fournie à l'appui du compte.

La dépense totale de la section X s'élève, pour 1912, à 3.775 francs; en 1914, elle baisse à 3.306 francs; de 1915 à 1918 inclus, les dépenses de fêtes publiques sont naturellement à peu près nulles; les quelques frais portés aux comptes correspondent à l'entretien du matériel.

Cependant, pour 1918, le crédit affecté aux dépenses imprévues ayant été augmenté, la dépense de la section atteint de nouveau le niveau de 1912 : 3.500 francs. A partir de 1919, les fêtes sont de nouveau célébrées, et le total de la section augmente d'autant plus que les frais pour une même fête sont sensiblement plus élevés qu'en 1912 et que le crédit pour dépenses imprévues est de nouveau majoré.

Nous notons 4.645 francs pour 1919, puis 3.957 francs pour 1920 et 9.742 francs pour 1921. Ce total reste voisin de 9.000 francs jusqu'à 1926, où il atteint 10.147 francs, et enfin 11.257 francs pour 1930. Les prévisions pour 1931 sont de 14.000 francs.

Le coefficient de 1912 à 1931 est légèrement inférieur à 4. Il n'y a donc aucune exagération dans les dépenses de 1931 par rapport à celles de 1912. Il y aurait même diminution si l'on comptait en francs-or, ou si l'on considérait la proportion que représente cette section par rapport aux dépenses totales du budget.

SECTION XI

DÉPENSES SPÉCIALES

Cette section est constituée un peu par une mosaïque où sont groupées des dépenses qui, pour une raison quelconque, n'ont pas été inscrites dans l'une des sections

précédentes. Elle comprend, au budget de 1931, les vingt et un articles suivants :

- Art. 188 : Frais de représentation du maire.
- Art. 189 : Eclairage de la Ville.
- Art. 190 : Eclairage des bâtiments communaux.
- Art. 191 : Chauffage des bâtiments communaux.
- Art. 192 : Loyer de l'écurie des étalons.
- Art. 193 : Participation de la Ville au loyer du champ de tir.
- Art. 194 : Impôt de casernement.
- Art. 195 : Participation à la Caisse de retraits des fonctionnaires.
- Art. 196 : Subvention à la Caisse des retraites pour pensions d'anciens employés de l'octroi.
- Art. 197 : Allocation au commissaire de police pour prélèvement d'échantillons (service des fraudes).
- Art. 198 : Bail du local pour le guichet postal du faubourg.
- Art. 199 : Redevance à l'Etat pour ce même guichet postal.
- Art. 200 : Subvention pour la ligne d'autobus de Belvès.
- Art. 201 : Subvention pour la ligne d'autobus de Trémolat.
- Art. 202 : Allocation aux fonctionnaires titulaires de médailles d'honneur.
- Art. 203 : Indemnités aux fonctionnaires pour charges de famille.
- Art. 204 : Indemnité de diplôme d'études supérieures au secrétaire en chef de la mairie.

Art. 205 : Frais de contrôle de la distribution d'eau potable.

Art. 206 : Garantie à la Société Gaz et Electricité pour extensions des réseaux de distribution.

Art. 207 : Subvention au Comité de la foire exposition.

Art. 208 : Allocation au contrôleur des contributions directes pour réception du public à la mairie.

Là, comme dans les autres sections, des crédits existaient en 1912 qui ont disparu, et d'autres nouveaux sont venus s'ajouter, si bien que les quatorze articles du budget de 1912 et les vingt et un du budget de 1931 n'ont que cinq dépenses communes.

Il suffit de jeter un coup d'œil sur l'énumération qui précède pour remarquer que certaines dépenses pourraient logiquement figurer dans d'autres sections dont le titre est bien défini.

Quoi qu'il en soit, les dépenses de la onzième section s'élevaient en 1912 à 43.000 francs, dont 32.600 francs consacrés à l'éclairage public, dépense qui, aujourd'hui encore, est de beaucoup la plus importante de cette section quelque peu hétéroclite.

Aucun changement important n'intervient jusqu'à 1917; mais, au cours de cette année, afin de réduire la dépense d'énergie électrique, les lampes à arc de l'éclairage public sont supprimées, conformément aux indications du ministère de la Guerre. La distribution est, en effet, alimentée par l'usine de Tuilières qui produit l'énergie tantôt par machines hydrauliques (barrage sur la Dordogne), tantôt par machines thermiques dont le fonctionnement exige de très importantes quantités de charbon. De ce fait,

l'éclairage public donne lieu à une réduction de dépense d'environ 11.000 francs, et la dépense totale de la section s'abaisse de 41.282 francs en 1916 à 32.032 francs en 1917. De 1918 à 1921, elle oscille de 37.200 francs à 42.000 francs, sans autre changement important que l'apparition, en 1921, de deux crédits nouveaux.

1° 3.000 francs pour frais de représentation du maire. Jusque-là, ces frais avaient figuré à la section V (assistance publique) sous le titre de « Fonds à la disposition du maire » (Voir ci-dessus, p. 164);

2° 2.430 francs pour participation de la Ville, par un versement égal à 5 p. 100 des traitements à la Caisse de retraites des fonctionnaires municipaux. Dépense entièrement nouvelle, cette caisse ayant été créée à partir du 1^{er} juillet 1921.

A partir de 1922, nous constatons une progression constante des dépenses, qui s'élèvent à 54.423 francs pour cette année, où une seule dépense nouvelle apparaît au budget : participation pour une somme annuelle de 1.000 francs au loyer du champ de tir. (Cette somme ne fut d'ailleurs jamais payée, par suite de la négligence du service d'Etat qui aurait dû en réclamer le paiement.)

Mais les dépenses d'éclairage public augmentent de 5.500 francs sans atteindre le chiffre de 1913 (augmentation résultant d'une extension assez importante du réseau). On dépense environ 4.000 francs de plus pour le chauffage des bâtiments communaux (y compris les écoles primaires) et 3.300 francs de plus pour la caisse des retraites.

En 1923, légère diminution sur quelques articles, et le total redescend à 52.660 francs.

Mais 1924 amène une hausse importante de 52.660 francs à 71.820 francs, qui comprend notamment :

- 2.000 francs de plus pour frais de représentation (6.000 francs);
- 10.000 francs de plus pour chauffage des bâtiments communaux;
- 2.000 francs de plus pour la caisse des retraites;
- 1.435 francs pour entretien des tombes militaires dans les cimetières communaux (emploi de la somme versée à la Ville par l'Etat pour cet entretien).

En 1925, le mouvement de hausse continue et nous atteignons 87.300 francs par :

- 6.900 francs de plus pour l'éclairage public;
- 11.460 francs pour allocations de charges de famille aux fonctionnaires municipaux (dépense nouvelle).

Avec 1926, nous voyons le total s'élever jusqu'à 123.400 francs; cette augmentation de 36.000 francs provient en particulier de :

- 2.000 francs de plus pour les frais de représentation;
- 29.000 francs de plus pour l'éclairage public;
- 3.000 francs de plus pour la caisse des retraites;
- 2.700 francs de redevance à l'Etat pour le bureau de poste du faubourg (dépense nouvelle).

La révision des cahiers des charges du gaz et de l'électricité. — L'augmentation considérable des frais d'éclairage public demande une rapide explication :

Dès avant la guerre, la Ville était engagée dans plusieurs procès avec la Société Gaz et Electricité. Pendant la guerre, d'autres litiges s'élevèrent, puis, en 1921, une nouvelle affaire surgit : la réclamation pour les dépenses impré-

visibles causées par la guerre pour le service de l'Electricité seulement, car le cahier des charges concernant le service du gaz contenait une clause permettant d'ajuster les prix du gaz, selon les variations du prix du charbon. En face d'une douzaine de procès portant sur les questions les plus diverses (et en particulier sur une affaire de permission de voirie et de concurrence faite à la Société Gaz et Electricité par un de ses principaux actionnaires), la municipalité avait entamé, dès 1921, des pourparlers en vue d'une révision des cahiers des charges.

Longs et difficiles, ces pourparlers aboutirent enfin, en 1926, à la conclusion d'accords nouveaux, mettant fin à tous les procès en cours et instituant de nouvelles conditions de service conformes aux indications des cahiers des charges types.

La Ville gagnait à cet arrangement d'être débarrassée du souci de procès coûteux et longs, d'échapper aux lourdes conséquences de la perte de l'un d'eux (l'arrêt définitif du Conseil d'Etat, relatif à la propriété des canalisations du gaz, intervint au cours des négociations) d'avoir désormais des textes plus clairs, plus précis (encore que certains articles des cahiers-types soient à mettre au point), permettant des relations plus faciles avec le concessionnaire, et le retour gratuit et certain, sans discussion possible, de l'ensemble des installations gazières et électriques à la fin de la concession. Elle a un droit de contrôle sur la comptabilité de l'usine et sur le contrat de fourniture d'énergie électrique entre le concessionnaire et son fournisseur; enfin, elle perçoit dorénavant une redevance sur la quantité d'énergie électrique vendue aux particuliers.

La Société Gaz et Electricité y gagnait une prolongation de concession de vingt-cinq ans et des tarifs plus avantageux, plus souples et adaptables trimestriellement aux variations économiques.

Pendant toute la durée des pourparlers, les prix de vente du gaz et de l'électricité avaient été fixés par des avenants provisoires, et la société, espérant obtenir par les nouveaux contrats des tarifs plus avantageux pour elle, s'était montrée relativement conciliante. Mais les tarifs nouveaux, mis en vigueur au 1^{er} août 1926, comportèrent une hausse sensible par rapport aux prix antérieurs, et c'est ainsi que s'explique l'augmentation de la dépense d'éclairage public, augmentation qui va s'accroître en 1927 où les nouveaux tarifs joueront pendant toute l'année.

Augmentation aussi, mais faible, pour l'éclairage des bâtiments communaux.

L'année 1927 voit le total de la section monter de 123.400 francs à 194.370 francs, sans dépenses nouvelles et seulement par des augmentations de dépenses anciennes :

62.300 francs de plus pour l'éclairage public;

3.000 francs de plus pour le chauffage des bâtiments communaux;

5.000 francs de plus pour l'impôt de casernement dont le taux fut relevé brusquement.

En 1928, nous notons, par contre, quelques réductions :

16.000 francs sur l'éclairage public;

3.500 francs pour le chauffage;

5.200 francs sur l'impôt de casernement,

et quelques autres moins importantes.

Mais nous voyons aussi apparaître de nouvelles dépenses :

- 7.800 francs pour indemnités de licenciement ou pensions au personnel de l'octroi (service supprimé le 31 décembre 1927);
- 32.500 francs pour allocation temporaire aux fonctionnaires municipaux (10 p. 100 des traitements).

Ceci fait plus que compenser cela, et le total de la section s'élève à 207.074 francs.

L'année 1929, au contraire, voit d'importantes réductions :

- 32.500 francs d'allocation temporaire aux fonctionnaires disparaissent;
- 7.000 francs de moins pour le chauffage;
- 3.800 francs de moins pour pensions des anciens employés de l'octroi;

Mais quelques augmentations se produisent, notamment :

- 4.500 francs pour l'éclairage public;
- 17.000 francs pour la participation à la caisse de retraites.

En réalité, la dépense de cet article pour 1928 avait été payée en partie sur un autre article, et l'augmentation réelle est de 10.000 francs environ. De sorte que le total de la section subit une réduction d'environ 28.000 francs et redescend à 179.464 francs.

Avec 1930, nouvelle poussée en hausse; nous notons en particulier :

- 15.400 francs de plus pour l'éclairage public;
- 3.900 francs de plus pour le chauffage;

- 1.500 francs pour les réceptions du public à la mairie par le contrôleur des Contributions directes, une fois par semaine (dépense nouvelle);
- 5.200 francs pour indemnités de charges de famille (taux relevé, tout en restant encore inférieur à celui de l'Etat);
- 23.500 francs pour garantie de consommation sur les extensions des réseaux de distribution du gaz et de l'électricité demandées par la Ville à la société concessionnaire (dépense entièrement nouvelle);
- 8.000 francs de subvention au Comité de la foire exposition (dépense également nouvelle, ayant du reste donné lieu à la création de deux centimes additionnels spéciaux).

Il y a cependant une réduction de 6.000 francs sur la participation de la Ville à la caisse de retraites, et une autre de 3.886 francs par suppression de la subvention spéciale à la caisse de retraites (qui a des ressources suffisantes) pour les pensions des anciens employés de l'octroi.

De sorte que la section augmente au total de 48.800 fr. environ, et passe de 179.461 francs à 228.296 francs.

Enfin, les prévisions pour 1931 atteignent 257.850 francs, en augmentation d'environ 29.500 francs, résultant de :

- 21.000 francs de plus pour l'éclairage public, où des améliorations sensibles sont à l'étude (éclairage axial par lampes plus puissantes);
- 6.700 francs de plus pour la caisse de retraites, du fait de l'augmentation des traitements;
- 1.000 francs pour les fonctionnaires titulaires de médailles d'honneur (dépense nouvelle);

2.000 francs pour contrôle de l'eau potable (dépense nouvelle).

De plus, comptent dans les prévisions certaines subventions qui sont prévues annuellement depuis plusieurs exercices, mais dont le paiement n'a encore jamais été réclamé :

1.000 francs pour le loyer du champ de tir;

6.000 francs pour les autobus de Belvès et de Trémolat.

Enfin une réduction de 3.500 francs est prévue sur les garanties de consommations de gaz et d'électricité et la subvention de 8.000 francs au Comité de la foire exposition disparaît, cette manifestation n'ayant lieu que tous les deux ans.

Tout compte fait, le total de 1931 (237.850 francs) correspond à très peu de chose près à six fois le total de 1912 (43.096 francs). Ce coefficient n'a rien que de très normal, encore que les dépenses de 1931 soient très loin d'être les mêmes que celles de 1912, puisque cinq articles seulement sont communs à ces années extrêmes, ainsi que nous l'avons dit plus haut.

Ceci tient à ce que, comme nous l'avons également déjà dit, cette section est une réunion d'articles divers, sans lien logique entre eux, et dont certains trouveraient normalement leur place dans les sections précédentes.

Il convient de noter que la dépense la plus importante de la section, celle de l'éclairage public, est passée de 32.600 francs en 1912 à 129.241 francs en 1930 et sans doute 135.000 francs en 1931, soit un multiplicateur d'environ 4,25 qui peut paraître important. Mais il faut remarquer aussi que le réseau d'éclairage public est beaucoup plus étendu en 1931 qu'il ne l'était en 1912, et compte

901 lampes contre 609 en 1912. De sorte qu'en dernière analyse, l'augmentation ne paraît pas hors de proportion avec les variations économiques qui se sont manifestées pendant ces dix-huit ans.

SECTIONS XII, XIII ET XIV

COLLÈGES ET CRÈCHE MOULINIER

Nous réunissons ces trois sections sans les étudier en détail, car chacune d'elles est constituée par un budget distinct, annexé au budget municipal.

Il nous paraît inutile de faire un examen particulier de ces budgets, qui sont ici rattachés en bloc au budget municipal. Nous avons eu l'occasion, soit à la section V en ce qui concerne la Crèche Moulinier, soit à la section IX en ce qui concerne les deux collèges, d'étudier les répercussions de chacun d'eux sur le budget de la Ville et d'indiquer les charges que ces établissements comportent pour les finances communales. D'autre part, un examen détaillé nous entraînerait hors des limites de notre travail. Nous passerons donc tout de suite à l'examen des dépenses extraordinaires.

CHAPITRE II

DEPENSES EXTRAORDINAIRES

Le chapitre II, consacré aux dépenses extraordinaires, comprend, sans subdivision en sections, les dépenses du service des emprunts et les dépenses accidentelles ou temporaires, conformément à l'article 135 de la loi du 5 avril 1884 (lequel ne mentionne le remboursement des emprunts que d'une façon indirecte).

Nous ne donnerons pas l'énumération des articles constituant ce chapitre, car, à l'exception de ceux qui concernent le service de la dette, ces articles changent presque chaque année.

En 1912, le total des dépenses extraordinaires s'élève à 95.200 francs, dont 91.540 francs consacrés au remboursement d'emprunts; les 4.000 francs de supplément sont affectés à diverses dépenses sans grand intérêt. La dette de la commune à cette époque est constituée par les emprunts suivants :

1.178.394 francs (emprunt de conversion, dont le remboursement sera terminé le 31 décembre 1922, annuité de 78.381 francs);

50.000 francs (emprunt pour construction d'une école de garçons au faubourg, qui sera remboursé au 5 avril 1915, annuité de 2.000 francs);

78.500 francs (emprunt pour construction d'une école de filles en ville, qui sera remboursé au 31 décembre 1922, annuité de 5.863 francs);

94.328 fr. 70 (emprunt pour déficit budgétaire, qui sera remboursé au 31 décembre 1939, annuité de 5.296 francs).

Aucun changement notable ne survient jusqu'à 1918, sauf, en 1915, une réduction de 2.000 francs par disparition de l'annuité affectée au remboursement de l'emprunt de 50.000 francs, et quelques variations dans les dépenses accidentelles.

Mais 1919 voit apparaître une dépense nouvelle importante : l'indemnité de cherté de vie aux fonctionnaires municipaux. A ce moment, on espère que la hausse du prix de la vie sera passagère, et au lieu d'augmenter les traitements, on les complète par une indemnité spéciale. Il sera, croit-on, plus facile de réduire ou de supprimer cette indemnité que de diminuer les traitements si on revient aux prix d'avant 1914. Bien que cette prévision ait été jusqu'ici démentie par les circonstances, les administrateurs communaux ont agi sagement en procédant de cette façon.

C'est donc une dépense de 26.145 francs qui vient s'ajouter aux autres dépenses extraordinaires, et le total s'élève à 115.689 francs.

1921 : Les traitements, de nouveau, sont majorés. L'indemnité de cherté de vie est supprimée et ne reparaitra qu'en 1924. Mais on institue en faveur des fonctionnaires une allocation spéciale pour charges de famille qui va figurer au chapitre II jusqu'à 1924 inclusivement; la dépense de ce chef est de 7.289 francs pour 1921. La caisse

de retraite des fonctionnaires municipaux est créée et reçoit une dotation de 25.000 francs payable en cinq annuités de 5.000 francs, dont la première figure en 1921. En outre, le dénombrement de la population civile est repris, et la dépense, inscrite, comme nous l'avons dit, au chapitre II, s'élève à 4.134 francs. Enfin, une subvention spéciale est accordée à l'hôpital pour de grosses réparations, cette subvention de 55.000 francs est payable en trois termes, dont le premier de 20.000 francs est inscrit en 1921.

Au total, notre chapitre atteint 125.969 francs.

1922 voit disparaître les dépenses du recensement de la population, mais une avance de 13.000 francs est consentie à la Société gaz et électricité pour une extension importante du réseau d'éclairage public, et la construction des fosses à engrais de l'abattoir coûte 6.281 francs. Nous atteignons ainsi 140.639 francs.

En 1923, une modification importante se produit : les emprunts de 1.178.394 francs et de 78.500 francs ont été complètement remboursés dans le courant de 1922, et de ce fait les annuités correspondantes disparaissent, soit 84.246 francs. Mais d'autres dépenses sont engagées :

24.700 francs pour grosses réparations aux bâtiments;

8.890 francs pour grosses réparations aux rues;

12.000 francs pour installation d'une bascule au faubourg.

Compte tenu de ces diverses modifications, le total du chapitre s'abaisse à 78.658 francs.

L'année 1924, voit reparaitre l'indemnité de cherté de vie pour 30.348 francs et des augmentations de 3.000 fr. pour grosses réparations aux bâtiments et de 12.000 fr. pour les rues; enfin, une somme de 51.000 francs est consacrée à l'achat d'une pompe à incendie automobile. Au

total, nous arrivons à 148.580 francs, presque le double de la dépense de l'année précédente.

Avec 1925, accroissement de 24.000 francs pour l'indemnité de cherté de vie, disparition de 9.000 francs d'indemnité de charges de famille (cette dépense passe désormais aux dépenses ordinaires, section XI) et de 51.000 francs pour la pompe à incendie. Le total descend à 111.578 fr.

En 1926, réduction de 21.000 francs de l'indemnité de cherté de vie (corrélative à une révision des traitements) et de 16.000 francs pour les grosses réparations aux bâtiments; disparition du versement de première dotation à la caisse de retraites, mais, de nouveau, frais de recensement de la population civile (6.300 francs). Nous descendons à 81.500 francs, au-dessous du niveau de 1913.

1927, par contre, voit réaliser des dépenses importantes :

27.000 francs de plus pour l'indemnité de cherté de vie,
qui absorbe 60.000 francs;

44.500 francs pour confection du plan d'aménagement
d'embellissement et d'extension de la Ville,
établi en exécution de la loi du 14 mars
1919;

15.455 francs pour achat d'une moto-pompe à incendie.

Le total atteint ainsi 168.570 francs, soit un peu plus du double de celui de l'année précédente.

En 1928, la suppression de l'octroi et l'organisation de services nouveaux en régie directe ont des répercussions sur les dépenses extraordinaires, qui se traduisent par :

10.000 francs pour indemnités de licenciement aux
employés remerciés;

10.000 francs pour acquisition de chaises pour la promenade publique;

82.000 francs pour achat de matériel pour le nettoyage des rues et l'enlèvement des ordures ménagères.

Par contre, la suppression de quelques emplois amène une réduction de 7.000 francs pour l'indemnité de cherté de vie. Au total, nous arrivons à 200.800 francs, contre 168.570 en 1927.

Avec 1929, disparaissent les crédits affectés aux grosses réparations des bâtiments et des rues; on dépense encore 38.360 francs pour finir de payer le matériel de nettoyage et 5.800 francs pour construire au cimetière un four destiné à l'incinération des herbes et débris divers. Mais le total du chapitre s'élève seulement à 102.768 francs au lieu de 200.800 francs.

En 1930, des modifications importantes sont à noter :

Le transfert de l'école des garçons et de l'école maternelle dans des bâtiments plus convenables conduit à emprunter 150.000 francs pour cinq ans à partir de 1930, et la première annuité de remboursement s'élève à 15.560 fr. pour un semestre; de plus, la Ville ayant acheté des jardins particuliers situés au centre de la ville pour en faire un jardin public, il a fallu faire un autre emprunt de 950.000 francs, dont la première annuité, payable en 1930, atteint 70.500 francs. En outre, une somme de 11.900 francs est dépensée pour commencer l'aménagement de ce jardin public. Enfin, une subvention extraordinaire de 20.000 francs est allouée à l'hôpital pour la réfection d'une salle d'opérations.

Une dépense nouvelle apparaît, qui va durer pendant

quelques années : le cahier des charges de la concession du service du gaz contient une clause d'après laquelle la Ville, à l'expiration de la concession, deviendra propriétaire, sans indemnité, de l'usine à gaz et de toutes ses dépendances. L'Administration de l'Enregistrement, assimilant cette disposition à une vente à terme, réclama le montant des droits de mutation. Après discussion, la municipalité accepta de payer ces droits, s'élevant à environ 45.000 fr., mais obtint la faculté de se libérer en quatre acomptes.

C'est ainsi qu'un premier acompte de 11.000 francs figure au compte de 1930 : au total, les dépenses extraordinaires s'élèvent à 185.600 francs.

Quant aux prévisions de 1931, elles comportent en particulier les grosses dépenses suivantes :

- 34.330 francs pour l'annuité complète de remboursement de l'emprunt de 150.000 francs pour les écoles;
- 208.000 francs pour rembourser l'emprunt de 3 millions 200.000 francs contracté à la fin de 1930 pour l'installation d'un réseau de distribution d'eau potable;
- 6.000 francs pour achat de mobilier scolaire pour les écoles;
- 100.000 francs pour gros travaux dans les rues;
- 20.000 francs pour acheter les bâtiments où est installée l'école créée en 1930 au hameau de la Conne;
- 10.000 francs pour le recensement de la population civile.

Au total, les prévisions atteignent ainsi le chiffre de 516.532 francs, soit plus de cinq fois le total de 1912.

Mais il est difficile de comparer le total de 1931 à celui de 1912, car les dépenses auxquelles correspondent ces chiffres ne sont point les mêmes.

La dette communale.

Les seuls chiffres réellement comparables sont ceux qui ont trait au remboursement des emprunts. Nous avons donné, au début de l'étude de ce chapitre, une liste des emprunts en cours de remboursement en 1912.

Nous pouvons maintenant établir le tableau comparatif suivant :

31 décembre 1912			31 décembre 1931		
Capital restant dû.	Montant de l'annuité.	Date de la dernière annuité.	Capital restant dû.	Montant de l'annuité.	Date de la dernière annuité.
629.070,80	78.381,96	1922	36.244,69	5.296,68	31-12-1939
46.282,81	5.862,62	1922	920.505,82	79.260,48	31- 3-1939
65.877,80	5.296,68	1939	108.988,12	34.321,92	31- 3-1933
1.960,80	2.000,00	1914	3.176.678,69	208.242,62	31- 3-1961
<u>743.192,21</u>	<u>91.541,26</u>		<u>4.242.387,32</u>	<u>327.121,70</u>	

Nous constatons que le capital restant dû sur les divers emprunts est, au 31 décembre 1931, 5,71 fois plus élevé qu'il n'était au 31 décembre 1912 et que la charge des annuités d'amortissement n'a été multipliée que par 3,57.

Cette différence entre les coefficients tient à ce que les emprunts à rembourser en 1931 ont, à l'exception de celui de 150.000 francs, été contractés pour trente ans, alors que parmi ceux de 1912 deux, dont le plus important, étaient amortissables en 19 annuités. Compte tenu de la dépréciation monétaire, le capital restant dû au 31 décembre 1931 est à peine plus élevé qu'au 31 décembre 1912, et la charge des annuités a diminué.

La dette de la ville de Bergerac au 31 décembre 1931 n'a

donc rien d'exagéré. Nombreuses sont les villes de même importance qui ont des charges de remboursement sensiblement plus élevées. Quant aux améliorations réalisées au moyen des emprunts contractés en 1930 ou 1931 (conservation d'espace libre au centre de la Ville, transformation d'écoles, adduction d'eau potable), leur utilité est évidemment incontestable.

Enfin, la création de la caisse de crédit aux départements et aux communes permet d'espérer que la ville de Bergerac obtiendra des bonifications d'intérêt qui atténueront dans une certaine mesure la charge des annuités.

CHAPITRE III

DEPENSES SUPPLEMENTAIRES

Nous dirons rapidement quelques mots des dépenses supplémentaires en examinant les deux sections du budget additionnel.

SECTION PREMIERE

RESTES A PAYER

Cette section réunit toutes les dépenses qui, pour une raison quelconque, n'ont pu être soldées au cours de l'exercice auquel elles se rapportent. Il arrive fréquemment que des contingents d'assistance figurent dans les restes à payer parce que les titres de recouvrement n'ont pas été adressés à la mairie avant la clôture de l'exercice. Mais la raison la plus souvent invoquée est la gêne de la trésorerie, si bien qu'on pourrait presque voir dans l'importance des restes à payer et des restes à recouvrer une indication de ce qu'a été la situation de trésorerie de la commune pendant l'exercice précédent. En ce qui concerne spécialement la ville de Bergerac, notre expérience personnelle nous permet cette déduction. Nous n'entrerons pas dans le détail des crédits reportés, dont l'énumération serait sans intérêt. Nous indiquerons seulement le montant global des crédits ainsi reportés. Pour l'exercice 1913,

le total des restes à payer de 1912 s'élève à 40.700 francs. Puis la guerre survient, les impôts rentrent mal, en même temps que surgissent des charges nouvelles; les reports de crédits prennent de plus en plus d'importance, jusqu'à atteindre au compte de 1919, 207.000 francs, qui figurent au budget supplémentaire de 1920. A partir de cette date, une détente commence à se produire, les rentrées sont plus régulières, et la courbe devient décroissante, avec cependant quelques reprises, mais nous ne trouvons plus, néanmoins, que 53.550 francs reportés de 1926 à 1927. En 1928, nous remontons brusquement à 153.000 pour redescendre à 56.000 en 1929 et 40.700 en 1930. Mais 1931 est alourdi de 216.251 francs de restes à payer de l'exercice 1930, année de gêne due à l'exécution de travaux importants dans les écoles avant la réalisation complète de l'emprunt contracté pour ces travaux.

SECTION II

CRÉDITS NOUVEAUX OUVERTS AU COURS DE L'EXERCICE

Ces crédits correspondent soit à des dépenses entièrement nouvelles qui sont décidées en cours d'exercice, soit à des dépenses déjà inscrites au budget primitif, mais dépassant les prévisions. Les premières seules sont à retenir, puisque, dans le cas de crédits complémentaires destinés à des dépenses déjà prévues, ces crédits sont rattachés à ceux qui figurent au budget primitif : la dépense totale est payée sur le seul article du budget primitif, et nous en avons tenu compte dans l'examen des deux premiers chapitres du compte.

Nous n'entrerons d'ailleurs pas dans le détail des articles de la deuxième section du budget supplémentaire.

Si la première section peut donner des indications sur l'état de la trésorerie pendant l'exercice précédent, la deuxième section du budget supplémentaire peut en fournir sur la façon dont les prévisions de dépense de l'exercice courant ont été établies : l'existence de nombreux crédits nouveaux rattachés à des crédits primitifs indique, en général, lorsque ces rattachements portent sur des sommes de quelque importance, des prévisions trop étroites. Le souci de ne demander aux contribuables que les impôts strictement indispensables ne peut qu'être approuvé, mais il ne doit pas être poussé trop loin et conduire ainsi à voir trop juste pour les dépenses nécessaires. C'est cependant ce qui arrive assez fréquemment dans les administrations municipales, et c'est la meilleure réponse qui nous paraisse pouvoir être faite au reproche de prodigalité qui a été parfois adressé aux assemblées locales. (Voir ci-dessus, p. 88 et suiv.)

Ainsi que nous l'avons fait pour la première section, nous donnerons seulement quelques indications succinctes sur les dépenses de la deuxième section du budget supplémentaire.

Au compte de 1912, ces dépenses atteignent 7.120 francs et vont en augmentant jusqu'à 54.600 francs en 1919. L'année 1920 marque une pointe jusqu'à 179.800 francs, mais il y a l'emploi d'une somme de 130.700 francs appartenant au legs Cailloux et recouvrés par la Ville seulement en 1920. En 1921, nous revenons à 63.000 francs, puis 99.900 en 1922, puis 147.000 en 1923 (où 68.434 francs sont appliqués au déficit de la commission de ravitaillement).

En 1924, nous descendons à 33.300 francs, pour remonter à 69.700 en 1925 et à 134.000 en 1926 (20.000 francs

pour le monument aux morts de la guerre, 27.000 francs pour transfert de l'école des filles du faubourg, 21.000 francs pour équilibrer les budgets d'internat des collèges, 11.000 francs d'honoraires aux ingénieurs conseils pour le gaz et l'électricité, etc.).

En 1927, nous restons à 128.000, puis à 154.000 pour 1928.

En 1929, nous notons le chiffre considérable de 1.178.441 francs, mais il y a 950.000 francs pour l'achat du nouveau jardin public et 105.000 francs pour le transfert de l'école des garçons de la Ville et de l'école maternelle. 1930 voit même atteindre 2.227.500 francs, avec 1.950.200 francs d'emprunt pour l'adduction d'eau et 103.000 francs pour remboursement d'un emprunt contracté à une banque locale.

Enfin, en 1931, nous atteignons encore 1.445.895 francs, avec 1.249.600 francs pour les travaux d'adduction d'eau et 100.000 francs de travaux dans les collèges et les écoles primaires.

La comparaison des chiffres de 1912 et de 1931 ne présente que peu d'intérêt, car les éléments constitutifs de ces totaux ne sont point les mêmes.

Il convient seulement de noter qu'à partir de 1915 la liste des crédits de la deuxième section va s'allongeant chaque année. Comprenant seulement une douzaine d'articles en 1912, elle en compte 78 en 1930, 72 en 1931. Ce développement de la deuxième section tient surtout à l'apparition de crédits destinés à compléter les dotations du budget primitif, établies avec trop de parcimonie. En 1912, un seul crédit complémentaire; en 1914, trois seulement. Mais en 1916, les crédits de ce genre commencent à apparaître, sans être toujours réunis aux crédits

primitifs. A partir de 1917, ils deviennent plus nombreux, et nous en trouvons 27 en 1919, 20 en 1923, 34 (sur 88 articles) en 1925, 49 (sur 93 articles) en 1929, 42 en 1930 et 41 (sur 72 articles) en 1931.

L'existence de crédits de cette nature, leur nombre important, les sommes assez élevées qu'ils représentent (195.000 francs en 1929, 311.000 francs en 1930, 404.000 en 1931), sont des indices très nets de la gêne éprouvée par l'administration communale pour établir le budget primitif convenablement et des efforts tentés pour limiter les dépenses; efforts louables, mais vains, parce que la solution du problème ne dépend pas seulement des assemblées locales, mais beaucoup plus des initiatives d'ordre gouvernemental ou législatif.

CHAPITRE IV

APERÇU D'ENSEMBLE SUR LES DEPENSES TOTALES DE LA VILLE DE BERGERAC DE 1912 A 1931

Nous en avons terminé avec l'examen détaillé des différentes parties du budget communal. Il faut maintenant examiner l'ensemble des dépenses et conclure.

Les chiffres que nous indiquerons représentent seulement les dépenses purement municipales, sans tenir compte des budgets annexes des collèges et de la Crèche Moulinier.

Nous constatons ainsi qu'en 1912, les dépenses municipales totales s'élevaient à 346.472 francs, dont 231.700 francs de dépenses ordinaires, et que ce niveau varie légèrement pendant les premières années de la guerre pour atteindre, en 1916, 353.000 francs, dont 227.200 francs de dépenses extraordinaires.

Mais à partir de 1917 commence un mouvement de hausse qui ne marque aucun temps d'arrêt et que nous résumons dans le tableau suivant :

Années.	Dépenses totales.	Dépenses ordinaires seules.
—	—	—
1917 F.	446.500	247.300
1918	470.100	289.100
1919	592.200	382.700
1920	853.500	517.300
1921	910.600	643.100

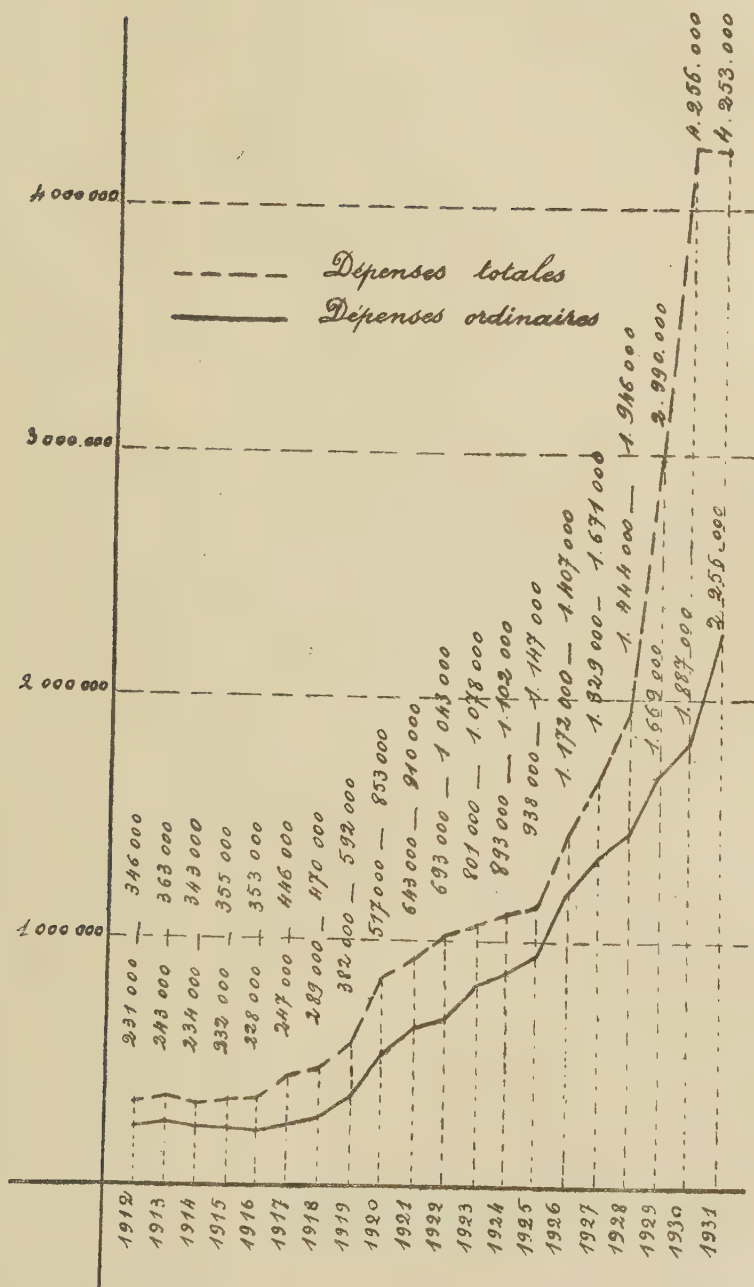
Années.	Dépenses totales.	Dépenses ordinaires seules.
1922	1.043.300	692.700
1923	1.078.800	801.600
1924	1.402.400	893.700
1925	1.147.700	938.200
1926	1.407.600	1.171.700
1927	1.671.400	1.329.400
1928	1.946.700	1.444.000
1929	2.990.800	1.669.500
1930	4.236.400	1.886.900
1931	3.799.200	2.238.200

Même en considérant que les chiffres des trois dernières années sont grossis considérablement par des emprunts, il faut constater que la progression des dépenses prend une allure extrêmement rapide; l'accroissement des seules dépenses ordinaires, c'est-à-dire des dépenses annuelles et permanentes, est tout à fait significatif.

Nous avons représenté dans le graphique ci-après la courbe des dépenses ordinaires et celle des dépenses totales de 1912 à 1931. Abstraction faite de la « pointe » qui, de 1929 à 1931, est due à la réalisation d'emprunts, le quasi-parallélisme des deux courbes est frappant. Nous étudierons plus spécialement celle des dépenses ordinaires. Et ce qui frappe immédiatement, c'est que cette courbe est constamment ascendante depuis 1916, non point par à-coups, mais d'une façon continue et assez curieuse.

De 1912 à 1917, il y a un niveau moyen aux environs de 250.000 francs. A partir de 1917, et jusqu'à 1921, l'accroissement est assez rapide; de 1921 à 1925, il continue, mais à un rythme un peu moins accentué, la courbe semble vouloir s'étaler; mais de 1925 à 1928, elle reprend une ascension plus rapide, bien que les accroissements annuels aillent en diminuant; on dirait que la courbe tend vers un niveau moyen d'environ 1.800.000 francs.

Graphique montrant les variations des dépenses
de la Ville de Bergerac de 1912 à 1931.



A partir de 1928, au contraire, les accroissements annuels sont de plus en plus importants, et la direction de la courbe paraît tendre vers la verticale.

Il est assez curieux de constater l'analogie avec la variation des dépenses départementales de l'ensemble du territoire, mentionnée dans les termes suivants dans l'exposé des motifs du projet de loi portant réforme des finances départementales et communales (p. 5).

« Le pourcentage annuel d'accroissement des budgets départementaux a atteint, de 1913 à 1918, 3 p. 100 seulement dans les années de guerre. Il s'est relevé à 57 p. 100 dans les trois années qui ont suivi l'armistice, de 1918 à 1921, pour toucher à 10 p. 100 entre 1921 et 1923 et remonter à 18 p. 100 entre 1926 et 1929. »

« Ainsi, le rythme de progression, relativement lent pendant les années de guerre, s'est accéléré immédiatement après l'armistice, pour se ralentir de nouveau entre 1921 et 1923 et se précipiter après la stabilisation monétaire de 1926. »

Si nous comparons les dépenses ordinaires de 1912, de 1929 et de 1931, nous constatons que le total de 1929 représente 7,2 fois celui de 1912, et que celui de 1931 correspond au total de 1912 multiplié par 9,6. Or, nous lisons à la page 4 de l'exposé des motifs du projet de loi ci-dessus :

« Pour les communes, la situation de 1913 ne donne que le montant des dépenses ordinaires — 1.039 millions — et l'enquête actuellement en cours pour déterminer le chiffre correspondant de 1929 n'est pas encore terminée. Les résultats acquis permettent cependant de prévoir que ce chiffre dépassera 10 milliards. La même enquête permet-

tra de chiffrer le montant des dépenses extraordinaires, qui, pour 1929, voisine 4 milliards.

» L'accroissement se mesure ainsi par un coefficient supérieur à 8 pour les départements et probablement à 9 pour les communes, donc beaucoup plus fort, dans les deux cas, que celui de la dépréciation monétaire — 3 — ou même que celui de la hausse des prix — 6,40 — et à peine inférieur à celui du budget de l'Etat, compris entre 10 et 12. »

L'aggravation des dépenses ordinaires de la ville de Bergerac était donc inférieure, en 1929, à la moyenne constatée par le ministère pour l'ensemble du pays. Et il ne paraît pas téméraire de penser qu'il en est encore de même en 1931, car les causes qui ont agi à Bergerac sont beaucoup plus d'ordre général que d'ordre local.

D'ailleurs, de 1912 à 1931, les conseils municipaux ont été renouvelés trois fois : en 1919, en 1925 et en 1929. Les municipalités ont changé, les assemblées municipales ont connu des majorités de tendances diverses : la variation du budget n'en a pas été affectée, elle a continué à se produire dans le sens de l'augmentation. Sauf pour 1925, et ce n'est là qu'une coïncidence purement fortuite, les points marquant les diverses parties de la courbe que nous avons signalées tout à l'heure ne concordent même pas avec les changements de municipalité.

Il faut déduire de là que cette aggravation continuelle des dépenses municipales ne dépend point ou ne dépend que dans une faible mesure du Conseil municipal, et qu'elle est due à des causes extérieures sur lesquelles l'assemblée communale n'a aucune action.

Si les dépenses ordinaires de la ville de Bergerac sont, en 1931, un peu plus de neuf fois ce qu'elles étaient en

1912 et en 1917, ce n'est pas à cause de dépenses considérées, ce n'est pas le résultat des prodigalités des conseils municipaux. C'est parce que chaque jour le pouvoir central ajoute à la besogne et aux dépenses dont les services communaux sont chargés. C'est aussi parce que les exigences mêmes du progrès dans tous les domaines viennent alourdir la tâche de ces services. Pour ces travaux sans cesse accrus, il faut un personnel plus nombreux et plus compétent.

Mais c'est aussi parce que les circonstances économiques ne sont plus ce qu'elles étaient en 1912 qu'il faut payer beaucoup plus cher ce personnel plus nombreux, et qu'il faut aussi dépenser beaucoup plus pour toutes les fournitures, main-d'œuvre et matériaux de toutes sortes.

(Rappelons, en passant, que la difficulté de trouver des ressources, sans augmenter trop le nombre de centimes additionnels, contraint souvent à réduire les crédits d'entretien des bâtiments et des rues, et qu'à cet égard, il faudrait bien 200.000 francs de plus au budget de Bergerac.)

Enfin, c'est surtout parce que de nombreuses dépenses sont à la charge des communes, alors qu'elles devraient être supportées par l'Etat; nous ne reprendrons pas ici les remarques faites à ce sujet dans notre première partie.

Puisque les causes de cette aggravation des charges communales ne sont point d'ordre local mais d'ordre général, et que, d'autre part, le système des ressources communales ne permet plus aux communes de faire face à ces charges sans aboutir à une fiscalité excessive, c'est au pouvoir central qu'il appartient d'intervenir. C'est au législateur qu'il faut recourir pour réorganiser les finances locales, pour remplacer par un système nouveau le sys-

tème ancien qui, s'il a fait ses preuves, a aussi fait son temps et ne correspond plus aux besoins de l'époque actuelle.

C'est pourquoi, en vue de remédier à la détresse actuelle des budgets locaux, le Gouvernement a déposé, le 30 mars 1934, un projet de loi portant réforme des finances départementales et communales qui n'a pas encore été discuté et dont l'examen va faire l'objet de notre troisième partie.

TROISIÈME PARTIE

Le projet de loi portant réforme des finances départementales et communales Conclusion générale

GÉNÉRALITÉS

Le projet de loi portant réforme des finances départementales et communales déposé à la Chambre des députés au cours de la deuxième séance du 30 mars 1931⁽¹⁾ fut, en somme, le résultat des longues doléances des administrateurs locaux, souvent exprimées dans les congrès des maires, dans la grande presse, dans les revues spéciales, et portées à la tribune du Parlement à diverses reprises, notamment en juillet 1930 à la Chambre et en novembre de la même année au Sénat.

Renvoyé à la Commission de l'administration générale départementale et communale, ce projet a fait l'objet d'un rapport déposé à la deuxième séance du 3 décembre 1931 par M. André de Fels⁽²⁾.

(1) Doc. parl., Chambre, S. O., 1931, n° 4914, p. 63 (annexe au *Journal officiel*, 30 juill. 1931).

(2) Doc. parl., Chambre, S. E., 1931, n° 5798, p. 678 (annexe au *Journal officiel*, 21 avril 1932).

Une proposition de loi concernant la réforme des finances locales fut, en outre, déposée au Sénat à la séance du 19 février 1931 par M. Emile Sari, sénateur, maire de Bastia. Renvoyée à la Commission des finances et, pour avis, à la Commission d'administration générale départementale et communale, cette proposition n'a pas été imprimée⁽³⁾.

Le projet déposé par le Gouvernement comprenait quatre titres :

Titre premier : Répartition des dépenses publiques entre l'Etat, les départements et les communes.

Titre deuxième : Réforme des impositions départementales et communales.

Titre troisième : Budgets locaux.

Titre quatrième : Dispositions diverses.

De ces quatre titres, le premier et une partie du second seulement se rapportent à notre sujet. D'autre part, la Commission saisie du projet a décidé, d'accord avec le Gouvernement, de procéder par paliers et de présenter d'abord à l'approbation de la Chambre, seulement le titre premier du projet gouvernemental, auquel viennent s'ajouter quelques articles du titre III, destinés à mettre en concordance la législation nouvelle avec les textes actuellement en vigueur (*Rapport de M. André de Fels*, p. 8)⁽⁴⁾.

Ce projet, n'ayant pas été discuté avant la fin de la

(3) Doc. parl., Sénat, S. E., 1931, n° 103, p. 1239 (annexe au *Journal officiel*, 3 mai 1932).

(4) Les références aux textes du projet de loi et du rapport de M. de Fels se rapportent aux tirages à part distribués à MM. les Députés.

14^e législature, est devenu caduc et ne peut être repris que par le dépôt d'un nouveau texte.

Nous estimons cependant que nous ne saurions le passer sous silence dans ce travail consacré aux dépenses communales; d'abord parce qu'il constituait le premier effort d'ensemble pour apporter par une réforme de grande envergure un soulagement important aux finances locales.

En outre, il faudra bien que la question soit reprise un jour prochain, et il est vraisemblable que, soit sous la forme initiale du projet du Gouvernement, soit dans les limites plus modestes du texte issu des travaux de la Commission, le projet déposé le 30 mars 1934 servira de base aux propositions nouvelles.

Nous étudierons donc ce projet, mais en nous limitant au résultat des travaux de la Commission, puisque, finalement, c'est ce texte, objet du rapport de M. de Fels, qui devait être discuté par la Chambre.

*
* *

Le projet résultant des travaux de la Commission, d'accord avec le Gouvernement, comprend en tout trente-deux articles répartis en trois sections :

Section I : Dépenses d'administration générale de justice, de sécurité, de police et d'enseignement.

Section II : Dépenses résultant de l'application des lois sur l'assistance obligatoire.

Section III : Dispositions diverses.

Ce projet comporte certainement des améliorations au régime actuel, et son adoption procurerait un soulagement très appréciable aux budgets communaux. Il paraît

cependant encore insuffisant pour constituer autre chose qu'un prélude à la refonte totale des finances locales, un « premier palier » — comme l'indique le rapporteur — de la « refonte générale de l'organisation budgétaire et fiscale des départements et des communes » annoncée par le projet de loi gouvernemental. Il faut reconnaître que le titre II de ce projet de loi, intitulé : « Réforme des impositions départementales et communales » s'appliquait exclusivement aux impôts directs et ne contenait aucune disposition concernant la vicinalité, l'octroi et les fonds communs. Or, ainsi que l'a remarqué la commission et que le déclare le rapporteur, « il ne saurait y avoir en doctrine de refonte générale digne de ce nom en l'absence de solutions appropriées à ces trois problèmes essentiels ».

Nous examinerons les trois sections du projet de la commission en nous bornant aux articles qui intéressent le budget communal. Nous ferons, au fur et à mesure, les observations que le texte nous suggérera et nous indiquerons, à titre d'exemple, les conséquences que l'adoption de ce texte aurait pour la ville de Bergerac.

Dans une quatrième section, nous indiquerons notre appréciation générale du projet. Ces quatre sections feront l'objet du chapitre premier. Un deuxième chapitre contiendra la conclusion générale de notre travail.

CHAPITRE PREMIER

LE PROJET DE LA COMMISSION D'ADMINISTRATION GENERALE, DEPARTEMENTALE ET COMMUNALE

SECTION PREMIERE

DÉPENSES D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE, DE JUSTICE,
DE SÉCURITÉ, DE POLICE ET D'ENSEIGNEMENT

Les six premiers articles ayant trait exclusivement aux dépenses départementales, nous commencerons notre étude par l'article 7, ainsi conçu :

« Dépenses obligatoires incombant actuellement aux communes et désormais mises à la charge de l'Etat.

» ART. 7. — Sont mises à la charge de l'Etat et cessent d'être obligatoires pour les communes, les dépenses ci-après :

» 1° Frais de recensement de la population;

» 2° Frais de registres de l'état civil et des livrets de famille et portion de la table décennale des actes de l'état civil précédemment à la charge des communes;

» 3° Les traitements et frais de gestion des recettes municipales, à l'exclusion de celle de la ville de Paris. Les dépenses correspondantes des établissements communaux

hospitaliers ou de bienfaisance sont également mises à la charge de l'Etat;

» 4° L'indemnité de résidence des instituteurs;

» 5° Le traitement des commissaires de police municipale;

» 6° Les frais des assemblées électorales qui se tiennent dans la commune et ceux des cartes électorales;

» 7° Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que les frais d'achat et d'entretien de son mobilier, dans les communes chefs-lieux de canton;

» 8° Les frais et dépenses des conseils de prud'hommes et les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures;

» 9° Les registres et imprimés à l'usage des écoles primaires;

» 10° Le logement du président des assises. »

A l'exception du dixième alinéa, ajouté par la commission, ce texte est la reproduction exacte du projet du Gouvernement.

Il n'est pas douteux que l'adoption de ce projet réduirait les dépenses communales d'une façon intéressante; pour la ville de Bergerac, la réduction serait d'environ 90.000 fr.

L'ensemble des mesures prévues par l'article 7 coûterait à l'Etat, d'après la commission, 492 millions (dont 80 pour le traitement des comptables municipaux) en années courantes et 232 millions les années de recensement.

Nous estimons cependant qu'il y aurait au moins deux articles importants à ajouter à cette énumération.

D'abord le logement (ou l'indemnité représentative) des instituteurs. Nous partageons entièrement l'opinion de la commission sur ce point : l'instruction publique est une fonction essentiellement nationale dont l'Etat devrait

assumer toutes les charges. M. de Fels déclare que cette question a fait l'objet d'un débat approfondi, la thèse du ministère de l'Instruction publique s'opposant à celle de la commission.

Le problème est évidemment délicat, car dans beaucoup de communes rurales, l'instituteur, surtout lorsqu'il est marié et qu'il a des enfants, se trouverait dans l'impossibilité matérielle de trouver un logement convenable si la commune ne le lui fournissait pas. Mais il serait peut-être possible, dans les villes, de laisser à la charge de l'Etat l'indemnité de logement. Et dans tous les postes, en ville ou à la campagne, où la commune fournit un logement, l'Etat en paierait le loyer à la commune, qui aurait la charge des réparations et de l'entretien, ainsi qu'elle l'a déjà, comme un propriétaire ordinaire. Ajoutons que, percevant un loyer pour ce logement, les conseillers municipaux seraient certainement mieux disposés à y faire les dépenses nécessaires d'entretien.

D'autre part, la commission a maintenu aux secrétaires de mairie et aux gardes champêtres leur régime actuel, c'est-à-dire qu'elle a écarté les propositions faites par certains de ses membres pour faire participer l'Etat aux traitements de ces agents municipaux. Mais les traitements et frais de bureau des receveurs municipaux (receveurs-percepteurs et receveurs spéciaux) et des receveurs des établissements hospitaliers et de bienfaisance seraient à la charge de l'Etat.

« La situation de ces comptables devient analogue à l'égard des communes à celles des trésoriers-payeurs généraux pour les départements. » (1).

(1) *Rapport de M. de Fels*, p. 15. La même idée est exprimée dans l'exposé des motifs du projet de Gouvernement, p. 27.

Il est peut-être utile de faire des receveurs municipaux spéciaux des fonctionnaires de l'Etat. Cependant, le XXII^e Congrès de l'Association nationale des Maires de France (déc. 1934) a adopté, après un remarquable exposé de M. Marchandeaup, maire de Reims, alors sous-secrétaire d'Etat, un vœu tendant à maintenir le statut actuel des receveurs municipaux.

Les « franchises communales » relatives à ces fonctionnaires sont réduites au droit de présenter des candidats, mais le pouvoir central peut refuser de nommer l'un des candidats du Conseil municipal (et il ne paraît pas que ce refus doive être motivé), et à l'obligation de payer ensuite le traitement fixé par arrêté préfectoral après avis du Conseil municipal. Cet avis est donné d'ailleurs sur des calculs établis en vertu de barèmes fixés par décret, et il ne semble guère qu'un conseil municipal puisse donner un avis défavorable, autrement qu'en manière de protestation contre l'autorité supérieure. (Le projet ne prévoit aucune modification à la procédure de nomination des receveurs spéciaux qui continuerait donc à être réglée par l'article 156 de la loi du 5 avril 1884. L'article 106 du projet gouvernemental comportait une modification de cet article 156.)

Lorsque des « libertés locales » sont réduites à ce point, il est vraiment très difficile de les diminuer davantage et, dans ce sens, on peut dire que l'« étatisation » des receveurs spéciaux ne portera aucune atteinte appréciable à ces libertés. Il est peut-être bon que tous les comptables de deniers publics soient fonctionnaires d'Etat, mais les receveurs spéciaux ne font qu'assez peu de travail pour le compte de l'Etat (service des assistances et recouvrement des recettes d'externat des collèges municipaux par exem-

ple), et en les rendant complètement indépendants des maires, on risque probablement de créer une source de conflits très délicats.

Quant aux gardes champêtres et aux secrétaires de mairie, ce sont certainement des fonctionnaires exclusivement communaux, mais ils consacrent une bonne partie de leur temps, les secrétaires en particulier, à des tâches qui intéressent des services d'Etat : état civil, recensement, élections, assistances, affaires militaires, etc. Nous ne reviendrons pas sur les observations que nous avons déjà faites à ce sujet (Voir *supra*, p. 131 et suiv.). Dès lors, pourquoi ne pas indemniser les communes pour ce travail qu'elles paient et qui n'est cependant pas d'ordre communal ? Cette question a été posée souvent, notamment à la séance de la Chambre du 18 décembre 1929, lors de la discussion d'un amendement à la loi de finances déposé par M. Connevot (2). M. Connevot proposait l'adjonction d'un chapitre 99 *bis* au budget de l'Intérieur, sous le titre : « Subventions aux communes de moins de 5.000 habitants pour le paiement, par moitié aux frais de l'Etat, des secrétaires de mairie. »

Le crédit proposé, 1 million de francs, était d'ailleurs largement insuffisant. Soutenue par M. Laumond et M. Connevot, la proposition fut vivement combattue par MM. le Président du Conseil et le Ministre des Finances, et elle fut finalement retirée.

Des propositions analogues avaient été déjà déposées le 6 juillet 1920 par M. Maillard, député de la Seine-Inférieure (3), et le 9 juillet 1929 par MM. Prosper Blanc et Tranchand (4).

(2) *Journal officiel*, Déb. parl. Chambre 1929, p. 4438.

(3) *Journal officiel*, Doc. parl. Chambre 1920, p. 1472, annexe n° 884.

(4) *Journal officiel*, Doc. parl. Chambre 1929, p. 1191, annexe n° 2088.

A la deuxième séance du 18 avril 1930, MM. Camille Planche, Bibié, J.-L. Breton, de Monzie, Goude, etc., députés, déposèrent une proposition de résolution « tendant à inviter le Gouvernement à déposer un projet de loi comportant une contribution de l'Etat au traitement des secrétaires de mairie au moyen d'une participation annuelle au paiement de ce traitement » (5).

Le XXII^e Congrès de l'Association nationale des Maires de France, à la suite de l'exposé de M. Marchandeaup que nous avons déjà mentionné, a aussi demandé une participation de l'Etat.

Enfin, le rapport de M. de Fels signale que, devant la commission, la participation de l'Etat à ces dépenses a été longuement soutenue par MM. de Tinguy du Pouet, de Monicault et Ernest Lafont pour les secrétaires de mairie, et par MM. Georges Richard et Taton-Vassal pour les gardes champêtres.

Nous n'entrerons pas dans le détail de la discussion de ces propositions. Rappelons seulement que les arguments invoqués pour le Gouvernement pour les repousser expriment la crainte de « compromettre mortellement les finances publiques » et invoquent les objections suivantes :

1° « Les maires étant sous le contrôle et encore plus sous l'autorité des pouvoirs centraux, il est parfaitement naturel que les employés de mairie soient comme les maires occupés pour partie à des travaux qui intéressent l'Etat » (6);

2° La participation de l'Etat aux traitements l'obligerait

(5) *Journal officiel*, Doc. parl. Chambre 1930, annexe, n° 3306.

(6) Réponse de M. le Président du Conseil à M. Connevot, *Journal officiel*, Déb. parl. Chambre 1929, p. 4439.

à contrôler les mairies, ce qui serait une atteinte aux franchises communales (7);

3° Les subventions allouées par l'Etat aux communes constituent une « compensation plus que suffisante aux services rendus par les municipalités à l'Etat » (8).

Aucun de ces arguments ne nous paraît décisif :

1° Quant aux finances publiques, il est exact que si la proposition Connevot avait été adoptée, elles auraient eu à supporter une nouvelle charge, mais cette charge, atteignît-elle 50 millions, ne constituerait certainement pas « un péril mortel » pour un budget de 50 milliards.

2° La deuxième objection est quelque peu en contradiction avec la première : puisque les maires sont sous le contrôle et même sous l'autorité des pouvoirs centraux (art. 86, 90, 91 et 92 L. 1884), les « franchises communales » ne sont plus entières et le contrôle existe déjà. De plus, le contrôle administratif des mairies ne serait peut-être pas tellement redouté des maires et de leur personnel. Si les services fonctionnent bien, ce contrôle n'a rien d'inquiétant et ne porte aucune atteinte aux « franchises ». Si les services sont mal organisés ou fonctionnent mal, faudrait-il voir dans le contrôle une atteinte à la liberté de mal organiser un service public ?

3° Enfin, les subventions allouées par l'Etat ne sont point des rémunérations accordées en compensation des travaux faits pour l'Etat par les municipalités; elles sont attribuées soit pour participer à des dépenses qui sont à la charge des communes, alors qu'elles devraient être sup-

(7) Réponse de M. le Président du Conseil à M. Connevot, *Journal officiel*, Déb. parl. Chambre 1929, p. 4439.

(8) Réponse de M. le Ministre de l'Intérieur à M. Marteau, député de l'Yonne, publiée dans le journal *l'Action communale*, 2 nov. 1930, p. 5991.

portées par l'Etat (constructions scolaires, traitements des commissaires de police, par exemple), soit parce que les fonds ainsi alloués proviennent de ressources perçues spécialement en vue de venir en aide aux communes (pour les achats de matériel d'incendie par exemple), soit pour aider les communes à réaliser des travaux dont la charge entière serait trop lourde pour leurs seules ressources.

Mais on ne trouve nulle part que ces subventions soient accordées en vue de compenser les services rendus par les communes à l'Etat. La question est importante, car si les subventions étaient allouées dans ce but de compensation, elles correspondraient à un droit des collectivités, et le refus de subvention, constituant la lésion d'un droit, ouvrirait un recours devant une juridiction. Or, la plupart des subventions, quoique le calcul en soit effectué au moyen de barèmes compliqués, ont un caractère facultatif, qui s'oppose, en cas de refus, à tout recours en justice.

De plus, ces subventions sont toujours attribuées pour des dépenses qui, bien qu'effectuées par des collectivités locales, ont une utilité générale plus ou moins accentuée, mais certaine : ce sont des dépenses d'hygiène (adduction d'eau, égouts, bains-douches, translation de cimetière, par exemple) ou d'encouragement à la natalité, ou d'amélioration générale (électrification rurale, par exemple), ou d'enseignement (construction d'écoles, etc.).

Enfin, dans tous les cas, ces subventions sont calculées, par quelque procédé que ce soit, en tenant compte surtout de la situation financière des communes et d'une façon inversement proportionnelle à leurs ressources et nullement en considération des travaux intéressant l'Etat et assurés par les services communaux. C'est, en quelque sorte, un moyen de faire assister les petites communes par

les grandes, mais ce n'est jamais un moyen de compenser les frais qu'impose aux communes l'exécution des services d'Etat que la loi met à leur charge.

Lorsque l'Etat accorde une subvention pour la construction d'un réseau d'égouts par exemple, il collabore financièrement à des travaux d'assainissement qui intéressent la collectivité générale en tendant à abaisser le taux de mortalité : rien n'est plus naturel. Mais il ne paraît pas exact de prétendre que la subvention ainsi accordée fait plus que compenser les frais que supporte la commune intéressée pour les affaires militaires ou pour l'état civil, ou pour la police générale. Car cette subvention est facultative pour l'Etat, tandis que la commune est obligée d'exécuter les travaux que l'Etat lui impose et que le préfet peut, au refus du maire, faire exécuter d'office en vertu de l'article 83 de la loi du 5 avril 1884.

Et, d'ailleurs, l'affirmation que les subventions accordées par l'Etat aux communes « compensent et au delà » les services rendus par les municipalités à l'Etat est contestable, même du seul point de vue financier.

En effet, la subvention est accordée, une fois pour toutes, en vue d'un travail déterminé. Les services rendus par les municipalités à l'Etat sont continus, durent depuis fort longtemps et se traduisent par des dépenses annuelles au budget communal.

Il s'agirait de savoir si ces dépenses annuelles sont moins élevées que l'annuité d'amortissement qu'aurait dû payer la commune pour se procurer par l'emprunt des ressources égales aux subventions qu'elle a pu recevoir de l'Etat.

Pour difficile et compliqué que soit un tel calcul, il n'est cependant pas impossible pour une commune et une

période déterminées. Il n'est pas certain que le résultat confirmerait l'affirmation du ministre, surtout dans une ville de quelque importance, car les subventions sont accordées beaucoup plus largement aux communes rurales qu'aux villes. Ce fait contribue à marquer le caractère de secours qu'il faut bien reconnaître à ces subventions.

Les arguments du rapport de M. de Fels — ce sont les mêmes que ceux de l'exposé des motifs du projet du Gouvernement — ne nous ont pas plus convaincu que ne l'avaient fait les réponses ministérielles citées plus haut.

Nous continuons à penser que l'Etat devrait participer, sous forme de redevance, aux traitements du personnel des bureaux des mairies. En vérité, le seul argument sérieux contre cette opinion nous paraît être la dépense assez importante qui incomberait ainsi à l'Etat. Nous reprendrons cette question dans notre conclusion générale.

ART. 8. — *Subventions aux communes
pour le renouvellement du mobilier scolaire.*

L'article 8 proposé par le Gouvernement prévoyait la faculté de subventionner les communes pour l'acquisition et le renouvellement du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement. La commission propose de transformer cette faculté en obligation. Cette proposition est un pas de plus fait vers la prise en charge complète par l'Etat des dépenses relatives à l'enseignement public, service essentiellement national.

ART. 9, 10, 11. — *Dépenses d'entretien ou de réparation des édifices départementaux ou communaux inscrits sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.*

Les articles 9, 10 et 11 organisent la possibilité pour l'Etat de contribuer, dans la limite de la moitié au maximum (texte de la commission; le projet du Gouvernement fixait cette limite au tiers), aux dépenses d'entretien ou de réparation des édifices départementaux ou communaux inscrits sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques dressé en exécution de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1913, modifié par la loi du 23 juillet 1927. Actuellement, ces dépenses ne peuvent pas être subventionnées.

La dépense nouvelle pour l'Etat est évaluée à 12 millions.

ART. 12. — *Exonération pour les registres et tables de l'état civil du droit et de la formalité du timbre.*

Cette exemption est portée par l'article 12; elle est la conséquence logique de la prise en charge par l'Etat des frais de fourniture de ces registres. La perte de recette pour l'Etat est évaluée à 3 millions pour une année courante et 3.800.000 francs pour les années où sont établies les tables décennales.

ART. 13, 14, 15. — *Attribution d'un intérêt de 4 p. 100 aux fonds libres déposés par les départements au Trésor. Statut du personnel des Archives départementales. Abrogation de textes contraires au projet.*

Ces dispositions contenues dans les articles 13, 14, et 15 ne se rapportant pas à notre sujet, nous n'en parlons pas.

Procédure à suivre pour la mise en vigueur de toute mesure impliquant une augmentation des dépenses à la charge des collectivités.

« ART. 16. — Aucune augmentation des dépenses mises à la charge des départements et des communes ne pourra être réalisée que dans les conditions et dans les limites déterminées par la loi.

» Tout décret pris en application des textes législatifs en vigueur dont les dispositions seraient susceptibles d'entraîner une augmentation des dépenses mises à la charge des départements et des communes, devra être contresigné par les ministres de l'Intérieur et du Budget.

» Aucun arrêté, circulaire ou autre décision, emportant les mêmes conséquences, ne pourra être pris par un ministre sans avis favorable des ministres de l'Intérieur et du Budget. »

Cet article transforme en disposition législative une idée exprimée par M. Caillaux au cours de la séance du Sénat du 2 décembre 1930, lors de la discussion des interpellations Sari, Mounier, Linyer et Roustan sur la situation financière des communes. « Il est inadmissible, déclarait l'éminent homme d'Etat, qu'un ministre qui ne peut pas prendre un décret ou un arrêté augmentant de 100 francs les dépenses de l'Etat, sans le contreseing du ministre du Budget, puisse infliger aux communes et aux départements des charges inattendues et souvent excessives sans prendre aucune attache d'aucune sorte. » (9).

Cette disposition constitue une innovation en faveur des collectivités locales, et spécialement des communes.

La commission a d'ailleurs modifié heureusement le

(9) *Journal officiel*, Déb. parl. Sénat, 1930, p. 1723.

texte en ajoutant le premier alinéa aux propositions du Gouvernement, dont la rédaction paraissait autoriser les ministres à imposer de nouvelles charges aux départements et aux communes par simple décret.

Cette restriction des droits du Gouvernement ne peut être qu'approuvée sans réserve; nous irions cependant volontiers un peu plus loin que la commission et nous préférierions que le premier alinéa fût rédigé ainsi : « Aucune augmentation des dépenses mises à la charge des départements et des communes ne pourra être réalisée que dans les conditions et les limites déterminées par une *loi spéciale* », comme le demande un vœu émis par le XXII^e Congrès de l'Association nationale des maires de France.

SECTION II

DÉPENSES RÉSULTANT DE L'APPLICATION DES LOIS SUR L'ASSISTANCE OBLIGATOIRE

Départementalisation de six lois d'assistance.

ART. 17. — « Les dépenses résultant dans chaque département de l'application des lois sur :

- 1° Les enfants assistés;
- 2° L'assistance aux aliénés;
- 3° La protection des enfants du premier âge;
- 4° L'assistance aux femmes en couches;
- 5° Les primes d'allaitement;
- 6° L'assistance aux familles nombreuses,

» sont inscrites en totalité au budget départemental.

» Exception faite de la Ville de Paris, qui conserve son régime actuel, les communes n'ont pas à participer aux dépenses définies ci-dessus, réserve faite de l'emploi de

leurs ressources, qui seraient spécialement affectées à l'un des objets précités.

Cette « départementalisation » de six lois d'assistance apportera une nouvelle et importante réduction aux charges communales.

Toutefois, les dépenses de protection des enfants du premier âge sont déjà à la charge exclusive de l'Etat et des départements, par moitié (L. 23 déc. 1874, dite « loi Roussel », art. 15), sans participation des communes.

D'autre part, les propositions du Gouvernement englobaient aussi les dépenses d'assistance aux vieillards et d'assistance médicale gratuite. La Commission a cru devoir conserver pour ces deux assistances le régime actuel, le transfert des dépenses aux budgets départementaux lui ayant paru susceptible de rompre l'équilibre de ces budgets, et « l'Etat ne pouvant, pendant la période de crise que nous traversons, prendre à sa charge la totalité du contingent communal. Pour ces raisons strictement financières, la commission et la sous-commission se sont vues dans l'obligation d'ajourner la réforme en ce qui concerne les deux lois sur l'assistance médicale gratuite et l'assistance aux vieillards infirmes et incurables et de maintenir le régime spécial de la ville de Paris⁽¹⁰⁾.

D'après une enquête faite sur la demande du rapporteur, le total des contingents communaux pour les huit lois d'assistance comprises au projet du Gouvernement s'élèverait pour 1931 à environ 585 millions. La réduction opérée par la Commission ramène à 125 millions la dépense qui disparaîtrait des budgets communaux pour passer à la charge de l'Etat⁽¹¹⁾.

(10) *Rapport de M. de Fels*, p. 58.

(11) *Rapport de M. de Fels*, p. 27.

Il n'est pas inutile de remarquer que l'application des assurances sociales a pour effet de réduire les dépenses de diverses catégories d'assistance : secours de couches, primes d'allaitement, assistance médicale, sont dès maintenant diminués par le fonctionnement des dispositions relatives aux risques de répartition. L'assistance aux vieillards ne se trouvera réduite que lorsque les premières pensions de vieillesse ou d'invalidité commenceront à être servies. Enfin, les dépenses d'assistance aux familles nombreuses ont diminué considérablement depuis l'institution de l'encouragement national aux familles nombreuses par la loi du 22 juillet 1923. La loi du 14 juillet 1913 n'est plus appliquée que pour les enfants non légitimes ou les ressortissants des pays étrangers qui ont avec la France un traité de réciprocité (Italie, Pologne, Belgique et Luxembourg).

La répercussion de ces dispositions sur le budget de Bergerac serait pour 1931 une économie de 49.000 francs, d'après les chiffres inscrits à ce budget (qui sont certainement trop faibles). Cette économie aurait atteint près de 82.000 francs si les propositions du Gouvernement avaient été adoptées.

Souhaitons que le régime « provisoire » maintenu pour l'assistance médicale et pour l'assistance aux vieillards ne se perpétue pas au delà de limites raisonnables.

Les articles 18 et 19 organisent la participation de l'Etat aux dépenses des lois d'assistance « départementalisées », en réservant aux conseils municipaux la faculté de fixer les taux d'allocation au-dessus des chiffres arrêtés par le Conseil général; la dépense supplémentaire résultant de la majoration reste alors entièrement à la charge de la commune intéressée, ce qui est logique.

Un article 19 *bis* a été introduit par la Commission pour modifier la composition du bureau communal d'assistance, qui serait désormais composé : du maire, président, avec voix prépondérante; de trois membres élus par le Conseil municipal et de trois membres désignés par le préfet; avantage accordé aux représentants élus qui seraient désormais en majorité.

Dans le commentaire de cet article, le rapporteur déclare qu'il n'est touché en rien à la composition actuelle « des bureaux de bienfaisance et des commissions administratives des hospices, ni à leurs attributions en ce qui concerne l'application de l'assistance médicale gratuite et l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables ».

Dans l'état actuel, chacune de ces commissions comprend, outre le maire, président, deux membres élus par le Conseil municipal, et quatre membres, renouvelables par quart, désignés par le préfet ou le sous-préfet (L. 21 mai 1873, mod. par L. 5 août 1879 et le décret du 5 novembre 1926). La commission administrative du bureau d'assistance médicale gratuite est constituée par la réunion des commissions administratives de l'hospice et du bureau de bienfaisance (L. 15 juill. 1893, art. 10).

Il y aurait lieu de rectifier l'article 4 de la loi du 21 mai 1873, modifié par la loi du 5 août 1879, qui dispose : « Les autres membres renouvelables sont nommés pour quatre ans; chaque année, la Commission se renouvelle par quart » (ce qui n'est d'ailleurs pas exact, puisque les délégués du Conseil municipal suivent le sort de cette assemblée quant à la durée de leur mandat). D'après le texte nouveau, les membres désignés par le préfet ou le sous-préfet devraient l'être pour trois ans, avec renouvellement par tiers chaque année.

Les articles 20, 20 *bis* (ajouté par la Commission) et 21 règlent la procédure d'admission à l'assistance et des appels qui peuvent être formés contre les décisions de premier ressort.

L'innovation importante est le transfert du pouvoir de décision en premier ressort du Conseil municipal à une commission cantonale, l'appel étant porté devant une commission départementale. L'article 22 pose les règles relatives au domicile de secours, qui devient départemental.

L'article 23 abroge les dispositions antérieures, qui se trouveraient en contradiction avec celles de la loi nouvelle.

L'article 24 confie à un règlement d'administration publique le soin de déterminer les conditions d'application des articles 17 à 23, notamment en ce qui concerne la procédure des admissions d'urgence et le maintien du régime spécial applicable à la Ville de Paris.

Enfin, l'article 25 est ainsi conçu : « Un décret qui sera soumis à la ratification des Chambres établira, dans un délai de six mois à partir de la promulgation de la présente loi, une codification des textes législatifs relatifs à l'assistance. »

Cette codification est, en effet, indispensable en présence des multiples dispositions concernant l'assistance.

Bien que les textes proposés sous les articles 19 *bis* à 25 ne paraissent avoir aucune influence sur les dépenses communales, nous croyons devoir exposer très brièvement les observations que nous suggère leur lecture.

Avec le projet tel qu'il est présenté, il y aurait désormais, dans chaque canton, trois commissions cantonales d'assistance, dont nous résumons la composition et la compétence dans le tableau ci-après :

COMMISSIONS	COMPOSITION	COMPETENCE
1 ^o Commission d'appel pour l'assistance médicale gratuite (art. 17 L. 15 juill. 1893) et l'assistance aux femmes en couches (art. 6 L. 17 juin 1913).	Sous-Préfet. Juge de paix. Conseiller général. Conseiller d'arrondissement.	Statue souverainement sur les réclamations en inscription ou radiation pour l'assistance médicale et pour l'assistance aux femmes en couches.
2 ^o Commission d'appel pour l'assistance aux vieillards (art. 11, L. 14 juill. 1905) et l'assistance aux familles nombreuses (art. 4 L. 14 juill. 1913).	Sous-Préfet. Juge de paix. Conseiller général. Conseiller d'arrondissement. 1 délégué du préfet. 1 délégué des bureaux d'assistance du canton. 1 délégué des Soc. de secours mutuels du canton.	Statue à charge d'appel sur réclamation en inscription ou radiation pour assistance aux vieillards et assistance aux familles nombreuses. L'appel est porté devant le ministre qui saisit la Commission centrale.
3 ^o Commission d'inscription à l'assistance aux femmes en couches et à l'assistance aux familles nombreuses prévue par l'article 20 du projet de loi.	Juge de paix. 2 plus anciens maires du canton. 2 fonctionnaires financiers désignés par le Préfet. 1 représentant du Bureau d'assistance de chaque commune, avec voix consultative seulement.	Statuerait en premier ressort sur les demandes d'inscription et sur les inscriptions d'urgence pour assistance aux femmes en couches, primes d'allaitement, assistance aux familles nombreuses. L'appel serait porté devant une Commission départementale d'appel.

Il y aurait donc trois commissions cantonales dont la nécessité ne semble pas très bien établie. Il semble, au contraire, qu'une seule commission serait suffisante, avec des réunions plus fréquentes, si c'est nécessaire, pour statuer sur les affaires relatives aux quatre lois d'assistance

ci-dessus, tout en jugeant tantôt souverainement et tantôt à charge d'appel. Encore serait-il bon, croyons-nous, d'adopter les règles de compétence identiques pour les diverses assistances.

Il serait utile, en outre, de prévoir, dans l'article 20 *bis*, l'obligation pour le préfet de saisir les commissions cantonales compétentes des admissions d'urgence qu'il aura prononcées sur appel de refus opposés par les maires.

Pour l'article 21, il y aurait à préciser la rédaction en ce qui concerne le conseiller d'arrondissement. Le texte est ainsi rédigé :

« Il est institué, au siège de chaque département, une commission départementale d'appel, composée du président du tribunal ou de son représentant, président, de deux conseillers généraux et d'un conseiller d'arrondissement nommés par leur conseil respectif, de trois fonctionnaires financiers du département désignés par le ministre du Budget.

» Dans le département de la Seine, le conseiller d'arrondissement sera remplacé par un conseiller général.

» Le préfet peut faire appel pendant vingt jours devant cette commission à dater de la réception de la liste dressée par la commission cantonale.

» Cet appel est suspensif. »

Cette rédaction paraît avoir été faite un peu hâtivement. D'abord, il faut sans doute lire « au chef-lieu », au lieu de « au siège de chaque département », et au troisième alinéa : « Le préfet peut faire appel devant cette commission dans un délai de vingt jours à dater... », etc., au lieu de « pendant vingt jours ».

D'autre part, l'expression « commission départementale » nous paraît susceptible de créer une confusion entre

la commission d'appel de l'assistance publique et la commission départementale créée par la loi du 10 août 1871.

Enfin, il semble que cette commission départementale d'assistance ne comprendra qu'un seul conseiller d'arrondissement pour tout le département. Mais le texte dit : « deux conseillers généraux et un conseiller d'arrondissement nommés par leur conseil respectif », ce qui peut laisser entendre que chaque conseil d'arrondissement nommera un délégué. S'il n'y a, au contraire, qu'un seul conseiller d'arrondissement à la commission, il faudrait préciser s'il sera élu par tous les conseils d'arrondissement du département ou par le conseil d'arrondissement du chef-lieu du département.

SECTION III

DISPOSITIONS DIVERSES

Cette section comprend les articles 26, 27, 28 et 29.

L'article 26 mentionne les dépenses obligatoires pour le département; nous n'en parlerons donc pas.

Mais l'article 27 a trait aux dépenses communales obligatoires et est ainsi conçu :

« ART. 27. — L'article 136 de la loi du 5 avril 1884 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes :

» 1° L'entretien de l'hôtel de ville, ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu.

» 2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, de conservation des archives commu-

» nales et du recueil des actes administratifs du département, les frais d'abonnement au *Journal officiel* (Edition des communes).

» 3° Le traitement du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception des taxes communales.

» 4° Les traitements (à l'exclusion de ceux des commissaires de police) et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois des communes.

» 5° Les pensions à la charge de la commune, lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées.

» 6° Les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois.

» 7° Les grosses réparations aux édifices communaux.

» 8° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et les règlements d'administration publique.

» 9° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement.

» 10° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux.

» 11° L'acquittement des dettes exigibles, y compris les annuités d'emprunt.

» 12° Les dépenses de chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi.

» 13° Dans les colonies régies par la présente loi, le traitement du secrétaire et des employés de la mairie, les contributions assises sur les biens communaux, les dépenses pour le service de la milice qui ne sont pas à la charge du Trésor.

» 14° Généralement, toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi. »

Ce texte est identique à celui que le Gouvernement avait inscrit sous l'article 99 du titre III de son projet, et il paraît avoir été rédigé d'une façon très simple : on a pris la liste de l'article 136 de la loi du 5 avril 1884 et on en a retranché les dépenses qui passeraient à la charge de l'Etat ou du département en vertu des dispositions des articles précédents du projet.

Cependant, l'alinéa 7° fait revivre une partie des dispositions de l'alinéa 12 du texte primitif de la loi de 1884, dont nous avons parlé précédemment (V. la note 37 p. 65).

Il est logique de comprendre parmi les dépenses obligatoires les grosses réparations aux édifices communaux, ces dépenses ayant pour but la conservation de bâtiments qui font partie du patrimoine communal. On aurait même pu déclarer obligatoires les dépenses de simple entretien, comme l'alinéa 1^{er} le fait pour l'hôte de ville.

Enfin, on a ajouté les annuités d'emprunt aux dettes exigibles dont l'acquittement constitue une dépense obligatoire.

Nous avons signalé, dans notre première partie (p. 11), que la liste de l'article 136 de la loi de 1884 reproduit à peu près exactement celle de l'article 30 de la loi du 30 juillet 1837.

L'effort, pour la mise à jour de la nomenclature des dépenses communales obligatoires, n'a pas été bien considérable.

On pouvait cependant espérer mieux d'un projet qui se proposait une réforme des finances départementales et communales.

Nous avons déjà regretté l'absence de méthode dans l'énumération figurant sous l'article 136 de la loi de 1884 (V. ci-dessus, p. 11), nous n'y reviendrons donc pas.

L'article 28 déclare que « les dispositions de la présente loi, sauf l'article 26 en ce qu'il a de contraire à la législation en vigueur, sont applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

L'article 29 et dernier fixait au 1^{er} janvier 1933 la date de mise en vigueur de la loi nouvelle.

SECTION IV

MESURES DÉJÀ PRISES EN FAVEUR DES BUDGETS COMMUNAUX

APPRÉCIATION GÉNÉRALE DU PROJET

Malgré les imperfections que nous avons signalées dans les pages qui précèdent, il faut reconnaître que le projet de la Commission, comme le projet primitif du Gouvernement, témoigne d'un effort sérieux pour donner un peu d'aisance aux finances locales.

D'après le rapporteur, les charges transférées des budgets locaux dans le budget de l'Etat atteindraient 476 millions. En particulier, pour la ville de Bergerac, l'allègement total serait d'environ 140.000 francs au moins.

Déjà, dans ces dernières années, le législateur avait pris des mesures intéressantes en faveur des budgets locaux, et le rapport de M. de Fels énumère les principales.

Nous citerons d'après lui, comme touchant aux dépenses communales pour les réduire :

Exonération des impôts sur les valeurs mobilières en faveur des emprunts départementaux et communaux, lorsqu'ils sont à la charge des collectivités (LL. 28 déc. 1929 et du 16 avril 1930).

Exonération des droits de mutation à titre gratuit en faveur des départements et des communes (L. 16 avril 1930).

Prise en charge par l'Etat de l'augmentation des allocations obligatoires d'assistance aux vieillards et aux femmes en couches, de manière à limiter les contingents communaux à leurs chiffres de 1929 (L. 30 juin 1930, art. 25).

Dans la loi de finances du 31 mars 1931, nous trouvons aussi diverses dispositions en faveur des communes :

1° L'article 64, qui allège de 20 millions les charges supportées par les départements et les communes en prévoyant une ristourne de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières en faveur des collectivités dont les emprunts ne sont actuellement ni convertibles ni remboursables par anticipation;

2° L'article 67, qui met à la charge de l'Etat les traitements des percepteurs receveurs municipaux (42 millions) et l'indemnité de résidence des instituteurs (28 millions);

3° Les articles 68 et 69, qui font participer l'Etat dans la mesure de 35 millions aux dépenses d'entretien des aliénés.

Ajoutons que la loi du 28 décembre 1931 sur le projet d'outillage national a organisé une caisse de crédit aux départements et aux communes destinée à allouer à ces collectivités des bonifications d'intérêt pour leurs emprunts futurs, de manière à ramener le taux de l'intérêt à 2 p. 100 et même à 1,50 p. 100 pour les communes particulièrement déshéritées (le taux actuel d'intérêt des prêts du Crédit Foncier aux communes est de 5,35 p. 100). Réalisation modeste d'un projet déposé en 1920 par M. Caillat pour la création d'une Caisse d'avances aux communes et aux départements, qui aurait consenti des prêts à un taux d'environ 2 p. 100; la création de cette caisse de crédit est très intéressante.

Rappelons aussi — nous l'avons déjà noté — que la loi sur l'encouragement national aux familles nombreuses

a eu pour résultat de faire disparaître presque entièrement les dépenses de la loi du 14 juillet 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses.

Enfin, il convient de mentionner les dispositions des articles 146, 147, 148 de la loi du 16 avril 1930, qui ont autorisé le classement dans la voirie nationale de 40.000 kilomètres de routes et chemins appartenant à la voirie départementale et communale (routes départementales et chemins de grande communication ou d'intérêt commun). Cette mesure a allégé sensiblement les charges des budgets communaux; en particulier à Bergerac, le contingent prélevé sur le budget vicinal est réduit de 144.200 francs en 1930 à 77.000 francs en 1932, et il sera d'environ 20.000 francs pour 1933. Les fonds ainsi rendus disponibles pourront être utilisés pour les chemins vicinaux ordinaires, et même, en exécution de l'article 109 de la loi du 31 mars 1932, ils pourront servir à l'entretien de la voirie urbaine et des chemins ruraux même non reconnus.

Si l'on considère maintenant les nouvelles réductions importantes que le projet résultant des travaux de la Commission d'administration générale prévoyait en faveur des dépenses communales, il faut convenir que le législateur, comprenant la situation critique des finances locales, a fait depuis quelques années un effort très sérieux pour remédier à cette situation.

Le rapporteur a déclaré que « la Commission et la sous-commission, sans perdre à aucun moment de vue la situation budgétaire de l'Etat, ont cru que, sur certains points, elles pouvaient se montrer plus hardies que le Gouvernement. Et surtout elles ont voulu, dans toute la mesure du possible, préserver dans l'avenir contre de tels abus les finances locales » (Rapport de M. de Fels, p. 10).

Cette dernière préoccupation est traduite dans le texte de l'article 16 du projet; la rédaction proposée par la Commission est en effet plus claire et plus catégorique que celle du Gouvernement, mais il ne paraît guère que la Commission se soit montrée par ailleurs plus hardie que le Gouvernement. Si l'on met à part quelques modifications dont les conséquences financières ne sont pas très considérables, par exemple obligation (au lieu de faculté) de subventionner les dépenses d'achat de matériel scolaire et organisation de l'admission à l'assistance dans le cadre du canton au lieu de celui du département, la Commission a plutôt réduit les proportions du Gouvernement en matière d'assistance.

Quelque sérieux et bien étudié que puisse être le projet que nous avons rapidement analysé dans les pages précédentes, nous estimons qu'il ne constituait qu'un premier pas, ou, si l'on veut, un pas de plus dans la voie d'une réforme complète et profonde des finances locales, en ce qui concerne les dépenses. Car l'adoption de ce projet n'aurait pas permis de considérer le problème des dépenses communales comme définitivement résolu. Ce projet, devenu caduc, devra être repris par le dépôt d'un nouveau texte, qui sera (souhaitons-le, sans trop y compter, en raison des difficultés que connaît actuellement le budget de l'Etat) plus hardi et plus complet.

CHAPITRE II

CONCLUSION GENERALE

Nous avons, dans notre première partie, exposé l'état actuel des dépenses communales, indiqué les textes qui les régissent et recherché les causes de l'augmentation constante et inquiétante de ces dépenses.

Dans la deuxième partie, nous avons fait une étude particulière des dépenses de la ville de Bergerac.

Dans notre troisième partie, enfin, nous avons fait un examen critique du projet présenté au Parlement, pour soulager les finances locales.

Il faut maintenant conclure.

Nous disions, en achevant notre introduction et en rappelant la complexité du problème des finances locales, que la recherche d'une solution nous semblait comporter d'abord une étude et une réforme des dépenses.

Il nous est agréable de constater que le législateur a paru disposé à adopter cette méthode. En présence du projet général de réforme des finances locales déposé par le Gouvernement, la Commission d'administration générale de la Chambre, estimant qu'il convenait de sérier les questions, et d'accord avec le Gouvernement, a retenu, pour constituer le premier stade de la réforme, seulement les dispositions relatives aux dépenses locales.

Question d'urgence, car il importe de venir en aide aussi rapidement que possible aux finances locales accablées. Question de méthode aussi, car il sera moins difficile, sans doute, de réorganiser la fiscalité locale lorsqu'on aura

d'abord posé les principes déterminant les dépenses auxquelles cette fiscalité devra faire face.

Enfin, il n'est pas douteux que la situation lamentable des budgets locaux tient pour une très large part à une mauvaise répartition des dépenses publiques.

Sans doute la guerre de 1914 et ses conséquences économiques d'une part, les exigences de la vie moderne d'autre part, ont contribué à accroître le fardeau des collectivités secondaires. Mais ces conséquences ont été grandement alourdies par le fait qu'elles sont venues aggraver des charges déjà mal réparties.

Cette répartition défectueuse des dépenses ne fait plus aucun doute pour personne; elle a été constatée notamment par le Gouvernement dans l'exposé des motifs de son projet de réforme des finances locales, dans les termes suivants :

« Nous avons dû constater, après beaucoup d'autres, que les dispositions législatives qui déterminent, dans notre pays, le partage des dépenses entre l'Etat, les départements et les communes sont loin de reposer sur une classification claire et logique des services d'après leur caractère national, départemental ou municipal. Ces dispositions, adoptées à des époques très différentes, parfois improvisées sous le coup des nécessités du moment, manquent évidemment de cohésion et d'unité de vues. Elles comportent, en particulier, la mise à la charge des collectivités locales de certains services qui, se rattachant aux attributions les plus générales de l'Etat, sécurité, justice, police, etc., auraient dû normalement figurer au budget de ce dernier, ainsi que le partage entre l'Etat, les départements et les communes, suivant des règles plus ou moins compliquées, d'un grand nombre de dépenses considérées comme ayant un caractère mixte.

» Dans les deux cas, le montant des dépenses à payer par les budgets locaux est généralement fixé par le pouvoir central lui-même, malgré les protestations des corps élus, qui attribuent cette situation au souci, compréhensible, mais quelque peu intéressé, qu'aurait éprouvé le pouvoir central de diminuer, en même temps que l'importance de ses charges, le poids de ses difficultés financières.

» S'il est exact qu'une pareille intention explique le passage de certaines dépenses à la charge des départements et des communes, on ne saurait oublier que ce passage a été aussi, dans d'autres cas, la conséquence fatale et comme la rançon du mouvement de décentralisation qui, en rendant les communes autonomes, plaçait sous leurs ordres d'anciens fonctionnaires de l'Etat, et mettait donc l'Etat dans l'impossibilité de continuer à gérer certains services. C'est parce que les maires, devenus indépendants du pouvoir central grâce à l'élection, assument cependant, par la force des choses, un certain nombre de fonctions administratives, que la charge de ces dernières incombe à la commune et non plus à l'Etat.

» De même, le partage d'une dépense opéré par la loi elle-même entre les trois catégories de budgets, se justifie fréquemment par l'utilité d'une collaboration sur le plan administratif des trois ordres de collectivités. L'exemple de la voirie, qu'une sorte de division naturelle des tâches avait répartie entre les communes, les départements et l'Etat en organisant entre eux une série de concours pécuniaires, est, à cet égard, classique.

» La situation actuelle ne peut donc pas être condamnée en bloc, comme la conséquence illogique d'on ne sait quel fâcheux égoïsme du pouvoir central. Elle doit être examinée dans le détail, en vue d'une discrimination à établir

entre les dépenses qui peuvent être aisément incorporées dans le budget de l'Etat, sans que leur gestion en devienne plus difficile ou plus coûteuse, et les charges qui, pour avoir dans leur principe un caractère général, entrent cependant dans la sphère normale d'activité des collectivités secondaires. » (1).

Indépendants du pouvoir central grâce à l'élection, les maires le sont en effet quant à leur origine, mais ils ne le sont pas entièrement quant à l'exercice de leurs fonctions, et nous avons rappelé ci-dessus (p. 257) les articles 86, 90, 91 et 92 de la loi de 1884, qui placent leur activité sous le contrôle et même sous l'autorité de l'administration supérieure. Contrôle et autorité parfaitement légitimes et nécessaires d'ailleurs, mais qui limitent cependant l'indépendance municipale.

Quant à l'égoïsme du pouvoir central, nous n'y croyons pas beaucoup, mais plutôt à une sorte de préférence pour les solutions faciles, évitant au législateur ou au Gouvernement un effort de recherche. Cette préférence est d'ailleurs comme un hommage indirect à l'ingéniosité reconnue des administrateurs locaux, qui, journellement aux prises avec des difficultés d'application échappant à la vue des administrations centrales, sont bien obligés, même en matière financière, de se « débrouiller ».

Reconnue la nécessité de procéder à un nouvel aménagement des dépenses publiques, il s'agit de savoir quels principes vont servir de bases pour ce travail particulièrement délicat.

Le premier principe qui vient naturellement à l'esprit est le suivant :

(1) *Projet de loi portant réforme des finances départementales et communales*, p. 22 (tirage à part).

Tenir compte du caractère des collectivités et du caractère des dépenses et cataloguer celles-ci d'après leur rapport avec les collectivités. On arrive ainsi à dire : à l'Etat les dépenses d'intérêt général, à la commune les dépenses purement locales.

Ce serait évidemment la solution idéale, mais elle ne satisferait peut-être pas tout le monde; d'abord, un partage rigoureux des dépenses publiques selon ce principe réduirait singulièrement les budgets départementaux; en outre, il s'accompagnerait vraisemblablement d'une diminution du rôle des maires, à laquelle ceux-ci ne souscriraient point volontiers.

Mais il y a une autre objection : en posant ce principe, on ne fait guère que reculer la difficulté.

L'enchevêtrement des intérêts locaux et des intérêts généraux est tel qu'il est bien difficile de déterminer d'une façon absolument précise le caractère dominant d'un grand nombre de dépenses. Cet enchevêtrement n'est point la faute des administrations, mais la conséquence du progrès moderne et du développement de l'interdépendance des hommes et des collectivités, qui s'affirme et s'accroît chaque jour davantage à mesure que les facilités et la rapidité des communications deviennent plus grandes.

C'est un truisme que de dire que la rapidité des communications abrège les distances; mais ce rapprochement fictif dans l'espace contribue à resserrer les liens de la solidarité humaine et en particulier de la solidarité par communauté d'intérêts. Et ce qui est vrai des individus l'est aussi des collectivités, si bien qu'on a pu écrire : « Il semble bien qu'il n'existe aucun service public qui soit d'intérêt exclusivement national ou d'intérêt exclusivement local. Le service de la défense nationale lui-même

n'intéresse-t-il pas les localités? Les services de balayage, d'égouts des villes, n'intéressent-ils pas la nation tout entière? Cela ne touche-t-il pas à la santé publique de la nation, qui peut être compromise par un mauvais fonctionnement de ces services? Tout ce que l'on peut dire, c'est que, suivant les services, l'intérêt national est plus ou moins direct, plus ou moins apparent, plus ou moins considérable (2).

D'autre part, le caractère des groupements locaux a été précisé d'une façon très claire par M. Allix dans les termes suivants :

« Dans la plupart des pays, les groupements locaux ont reçu de l'Etat le soin de pourvoir à divers services d'intérêt général, qui constituent de véritables services d'Etat (police, état civil, voirie, hygiène, assistance, dépenses scolaires, etc.). L'Etat leur a confié un certain nombre de ces services parce que l'exécution n'en pouvait être bien assurée que par les organes locaux (par exemple, police, état civil, assistance, etc.), et les autres simplement parce qu'une division plus ou moins arbitraire s'est introduite entre l'Etat et les groupes locaux dans le but de diminuer les charges des finances et de l'administration centrale.

» Mais, d'autre part, les groupes locaux sont destinés à pourvoir à des besoins locaux de caractère économique : eau, lumière, marchés, abattoirs, ordures ménagères, etc. Tandis que les services d'Etat confiés aux localités ne peuvent être effectués que par une autorité publique, on concevrait à la rigueur que ces services fussent fournis par un syndicat de particuliers. Le groupe local apparaît donc avec un double caractère : celui d'autorité publique et celui de syndicat d'intérêts privés d'ordre économique. Ce second

(2) Jèze, *Cours élémentaire de sciences des Finances*, 5^e éd., 1912, p. 446.

caractère, dans la plupart des pays, l'emporte du reste sur le premier. » (3).

Et M. Bonnard écrit aussi : « Mais si tant est que la commune se présente actuellement comme un syndicat d'intérêts locaux, il est difficile de discerner les besoins qui sont proprement locaux. Ce caractère apparaît assez clairement pour certains. Il en est ainsi, notamment, pour ceux qui sont une conséquence du fait des agglomérations urbaines, par exemple la circulation et l'hygiène. Mais beaucoup d'autres semblent être autant d'intérêt général que d'intérêt local.

» En somme, il n'est pas possible de donner un critérium absolu du service local. La répartition des services ne peut donc se faire que d'une façon purement empirique. Il semble bien, d'ailleurs, que la répartition actuelle ne procède d'aucun point de vue rationnel. » (4).

Si l'on admet l'exactitude de l'exposé de M. Allix — et il nous paraît définir exactement le caractère des collectivités communales — on peut ranger dans trois catégories les manifestations de l'activité locale et en particulier communale :

1° Manifestations se rattachant au caractère de syndicat d'intérêts privés;

2° Exécution de services d'Etat confiés à la commune parce que c'est le seul moyen d'obtenir une bonne exécution de ces services;

3° Exécution de services d'Etat confiés à la commune d'une façon plus ou moins arbitraire.

Dès lors, il est relativement facile, sinon d'opérer un

(3) Allix, *Traité élémentaire de sciences des Finances*, 5^e éd., 1927, p. 906.

(4) Roger Bonnard, *Précis élémentaire de droit administratif*, Librairie Sirey, 1926, p. 177.

classement absolument rigoureux des dépenses publiques, du moins de poser des principes susceptibles de guider sérieusement dans ce travail.

Les dépenses d'exécution des services rentrant dans la première catégorie doivent évidemment rester à la charge de la commune, qui doit avoir pour organiser ses services toute la latitude possible. Une liberté totale ne peut guère être admise, mais le contrôle indispensable doit être réduit au minimum. Il faut laisser aux administrateurs locaux, dans ce domaine, la possibilité de prendre sous leur responsabilité les initiatives parfois hardies qui peuvent être nécessaires, ou simplement utiles, aux intérêts de la collectivité qu'ils représentent, pourvu que ce soit dans le cadre de la légalité du moment.

Nous admettons même la légitimité de l'aide de l'Etat, soit sous la forme de subventions, soit sous la forme de prêts sans intérêt, pour des travaux rentrant dans cette catégorie (par exemple, les travaux d'électrification rurale, de distribution d'eau potable, de construction d'égouts). Il s'agit, en effet, de travaux qui tendent à accroître le bien-être général de la nation, à faciliter les travaux agricoles générateurs de richesses, ou à protéger la santé publique, et de ces questions le pouvoir central ne peut pas se désintéresser sans manquer à sa mission.

Lorsqu'une commune, agissant comme syndicat d'intérêts privés, engage des dépenses pour des services qui intéressent la nation tout entière, il est naturel et légitime que la nation tout entière vienne à son aide, et la forme du prêt sans intérêt nous semble la meilleure quand il s'agit de dépenses de premier établissement.

Mais pour des communes particulièrement pauvres,

comme beaucoup de communes rurales, la subvention, avec le caractère de secours, sera nécessaire.

Les dépenses qui figurent actuellement dans les budgets communaux et qui correspondent à la troisième catégorie doivent être réintégrées dans le budget de l'Etat.

Puisque c'est d'une façon arbitraire qu'elles ont été mises à la charge des communes, il n'y a aucune bonne raison pour laisser durer cette situation.

Même la gêne du budget de l'Etat n'est pas un motif suffisant pour laisser supporter par les communes des dépenses comme celles du chauffage des corps de garde des troupes de passage, du logement du président des assises, du logement des instituteurs, du traitement des commissaires de police, etc.

Enfin, quant aux dépenses de la deuxième catégorie, résultant des services d'Etat qui ont été confiés aux communes pour des raisons de bonne exécution, nous estimons qu'il convient aussi de décharger les communes de la plus grosse part de ces dépenses.

On pourrait penser que l'administration communale, pour ces services, a reçu une espèce de concession de l'Etat et qu'elle doit, comme le fait un concessionnaire de service public, supporter les dépenses des services qui lui sont ainsi remis.

Cette idée ne résiste pas à un examen quelque peu attentif.

Il suffit, en effet, de rappeler la définition de la concession de service public : « La concession est un mode d'organisation des services publics qui consiste en ce qu'un particulier appelé concessionnaire s'engage vis-à-vis de l'autorité administrative concédante à organiser et à faire fonctionner un service public, pour une durée limitée et

suivant certaines conditions, et à assurer les frais d'organisation et de fonctionnement en se rémunérant au moyen de prix payés par les usagers du service.

.....
» L'acte de concession est considéré comme un acte complexe constitué par plusieurs éléments, qui sont : un acte réglementaire, un acte-condition et un contrat. » ⁽⁵⁾.

Or, dans la situation de la commune vis-à-vis de l'autorité centrale, l'acte-condition et le contrat, qui se réalisent au moyen d'accords de volonté, font complètement défaut. L'administration communale n'est donc pas dans la situation d'un concessionnaire : sa situation est purement réglementaire et lui est imposée par la loi.

Mais de ce que la commune se trouve dans une situation réglementaire vis-à-vis de l'Etat et de ce que le maire a le double caractère de représentant de la commune et d'agent général local de l'Etat, il n'est pas équitable de conclure que la commune doit supporter seule tous les frais des services d'Etat qui lui sont confiés pour des raisons de bonne exécution.

Car une exécution aussi bonne pourrait être assurée avec le concours de fonctionnaires de l'Etat, assez nombreux, mais la dépense, pour l'Etat, serait alors plus élevée. Au fond, cette raison de « bonne exécution des services » est donc aussi — on pourrait presque dire surtout — une raison d'économie, qu'il n'est d'ailleurs pas question de blâmer.

Il y a, en effet, avantage pour le contribuable à ce que l'Etat utilise, autant que faire se peut, mais sans aller cependant jusqu'à l'arbitraire, les organisations municipi-

(5) Roger Bonnard, *op. cit.*, p. 336-340.

pales pour l'exécution des services qui lui incombent. Mais il serait de toute justice qu'il fût tenu compte aux communes des dépenses supplémentaires qu'elles supportent dans ces conditions, tant pour les fournitures matérielles (locaux, imprimés, matériel de bureau, etc.) que pour les traitements de ceux de leurs fonctionnaires qui sont chargés de ces services. On a fait remarquer avec raison que le personnel des mairies consacre environ le tiers de son temps à s'occuper de questions intéressant l'Etat.

On a cru faire une réforme sérieuse lorsqu'on a fait modifier la formule des feuilles d'impôts pour y faire apparaître de façon distincte : part de l'Etat, part du département, part de la commune.

Réforme de façade seulement, car il faudrait pouvoir indiquer aussi quelle fraction de la part de la commune est employée à payer les dépenses qui devraient incomber à l'Etat en totalité ou en partie !

Quant à la forme sous laquelle devrait se manifester l'aide de l'Etat, nous distinguerons suivant qu'il y a ou non fourniture de prestations au public.

Toutes les fois, comme en matière d'assistance, qu'il y a prestation payée par la commune (en totalité ou en partie) pour le compte d'un service de l'Etat, l'Etat doit prendre ces prestations à sa charge et en décharger entièrement la commune (assistance aux vieillards, aux femmes en couches, aux familles nombreuses, aux aliénés, assistance médicale, entretien des enfants assistés).

De même, pour l'état civil, les dépenses des registres doivent être supportées par l'Etat. (Il est particulièrement inique de faire payer par les communes le papier timbré des registres déposés dans les greffes.)

Mais il y a aussi les dépenses de matériel, de fourniture de locaux, et surtout celles des traitements du personnel. Si les dépenses de matériel de bureau et de fournitures des locaux peuvent, à la rigueur, être laissées à la charge des communes sans grand inconvénient, nous pensons que l'Etat devrait participer aux traitements, non par une subvention, mais par une redevance.

Nous revenons ainsi, mais avec une modification, à l'idée exprimée par M. Connevot dans l'amendement dont nous avons parlé plus haut, et reprise par le Congrès de l'Association nationale des Maires de France en 1931.

Nous voudrions, en effet, en reprenant cette idée, substituer le mot « redevance » à celui de « subvention », parce que la redevance est une dette et a un caractère obligatoire, alors que la subvention est facultative.

Lorsque, pour des raisons de bonne administration qui sont aussi des raisons d'économie, le pouvoir central confie à l'administration communale un service, qui, comme celui de l'assistance, est, de par sa nature, un service d'Etat, dont la charge entière devrait être supportée par le budget de l'Etat, nous estimons que l'Etat n'est pas quitte envers la commune, même s'il prend à sa charge la totalité des prestations d'assistance, et qu'il doit une indemnité aux communes qui lui prêtent le concours de leurs services.

Il n'y aurait là, d'ailleurs, qu'une extension de ce qui se passe déjà dans le domaine fiscal :

Lorsqu'une commune, pour une raison quelconque, décide que le produit de la taxe vicinale, par exemple, sera recouvré par le service d'Etat de la perception, non seulement cette commune paie les frais de l'assiette et de la confection des rôles, mais elle reverse à l'Etat 3 p. 100 du montant de ces rôles.

Il en est de même pour les autres taxes communales.

Lorsque l'Etat charge une commune de percevoir sur les viandes de boucherie la taxe qui remplace l'impôt sur le chiffre d'affaires, il paie aussi à cette commune une redevance qui est fonction du montant des recouvrements effectués.

Nous ne voyons pas pourquoi il ne serait pas possible d'étendre ce système aux cas où l'Etat charge la commune non pas de recouvrer des impôts, mais d'exécuter pour son compte un service purement administratif.

Nous ne voyons pas non plus en quoi l'autorité du maire serait diminuée parce que la commune recevrait de l'Etat une redevance correspondant aux services que les fonctionnaires municipaux, et en particulier les employés des bureaux, exécutent pour le compte de l'Etat.

La création, d'ailleurs justifiée dans son principe, de conseils de discipline pour les fonctionnaires municipaux par la loi du 23 octobre 1919, puis la modification profonde apportée à ces conseils par la loi du 12 mars 1930, n'ont-elles pas diminué la liberté des maires vis-à-vis du personnel bien autrement que ne le ferait une participation de l'Etat aux dépenses des bureaux des mairies ? Et si même cette participation s'accompagnait d'un contrôle sur les traitements dans le sens de l'obligation d'allouer des traitements minimum convenables au personnel, qui donc pourrait voir là une mesure vexatoire pour les administrateurs locaux ?

La seule difficulté serait d'établir un barème convenable : simple autant que possible, et équitable.

Ce barème aurait évidemment un caractère forfaitaire, car il est bien difficile de chiffrer la dépense exacte que

représente pour la commune le temps passé par les services de la mairie à s'occuper de services de l'Etat.

Nous avons dit plus haut (p. 255 et suiv.) ce que nous pensons des objections formulées contre l'amendement Connevot, nous n'y reviendrons donc pas.

Enfin, nous estimons que la réforme des dépenses locales gagnerait à être accompagnée d'une revision des méthodes administratives, dans le sens d'une simplification du travail. Il y a certainement un nombre important de mesures de détail qui pourraient être supprimées sans inconvénient et de modifications qui apporteraient une appréciable économie de temps, donc d'argent. Exemple : munir tous les titulaires de pensions des retraites ouvrières ou de la Caisse des retraites pour la vieillesse d'un carnet de pension analogue à celui des pensionnés civils. Disparaîtraient ainsi les certificats de vie trimestriels établis et distribués par les mairies.

*
* *

En dernière analyse, si nous avons à traduire par une proposition les réformes qui nous paraissent devoir être réalisées en faveur des budgets communaux, en ce qui concerne les dépenses, nous accepterions volontiers de prendre pour base le texte issu des travaux de la Commission d'administration générale de la Chambre, mais sous réserve des critiques que nous avons formulées en examinant ce texte; nous proposerions en outre :

1° De compléter l'article 7 (dépenses passant à la charge de l'Etat) par les dépenses ci-après :

Restauration des terrains en montagne;

Dépenses de mise en valeur des marais et des terres incultes;

Frais annuels de mise à jour des matrices cadastrales;
Révision des évaluations cadastrales;
Frais de locaux, carnets et registres pour l'administration et la comptabilité des sociétés de secours mutuels;
Frais de police sanitaire des animaux;
Création et fonctionnement de dispensaires d'hygiène sociale et de préservation antituberculeuse;
Dépenses de statistiques;
Dépenses de l'instruction publique, conformément aux lois (bâtiments, matériel, chauffage et éclairage des classes, logement de l'instituteur, femme de service de l'école maternelle, etc.);
Eclairage et chauffage des corps de garde des troupes de passage;
Frais de déplacement du juge de paix et de son greffier lorsque le juge est autorisé à tenir des audiences dans les communes autres que le chef-lieu de canton.

Ces dépenses nous paraissent en effet correspondre à des services d'Etat.

2° D'ajouter aux dépenses à inscrire au budget du département (dépenses à la charge du département et de l'Etat):

Dépenses d'assistance médicale gratuite;
Frais de voyage et de séjour d'indigents envoyés aux eaux thermales;
Frais de séjour d'indigents envoyés dans les sanatoria;
Dépenses d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

Il s'agit, en effet, de dépenses d'assistance publique que le projet du Gouvernement faisait passer à la charge de l'Etat. Ce projet ne visait pas les frais de voyage et de

séjour des indigents envoyés aux eaux thermales ni les frais de séjour des indigents envoyés dans les sanatoria, mais ces frais, au fond, sont des frais d'assistance médicale gratuite.

3° De modifier le texte de l'article 7, qui porte énumération nouvelle des dépenses obligatoires pour les communes (en reprenant le texte de l'article 136 de la loi du 5 avril 1884). Nous voudrions, ainsi que nous l'avons dit plus haut, trouver dans cette rédaction nouvelle une énumération plus complète et plus méthodique des dépenses communales obligatoires.

4° Enfin, nous voudrions ajouter à ce texte un article nouveau consacrant l'obligation pour l'Etat de verser aux communes, en dédommagement des travaux exécutés par les services municipaux pour le compte de l'Etat, une redevance calculée suivant un barème à établir... Ce barème pourrait tenir compte par exemple : du nombre d'habitants, du nombre d'assistés (assistance médicale et assistance aux vieillards seulement, si l'on veut), du nombre d'actes de l'état civil, du nombre de conscrits recensés, etc., et fixer la redevance proportionnellement au nombre d'habitants, ou avec un supplément par personne assistée, par acte établi, par conscrit recensé, etc. On peut aussi concevoir un mode de calcul basé sur les traitements payés à l'ensemble du personnel des bureaux et faisant verser par l'Etat un certain pourcentage de l'ensemble de ces traitements.

Nous estimons en tout cas que ce barème ne pourrait être convenablement établi qu'avec le concours des associations de maires et de celles de secrétaires de mairies.

La même commission pourrait être chargée de préparer une révision du travail administratif en vue de faire disparaître les formalités inutiles.

Mais la révision elle-même devrait être l'œuvre d'une commission plus large, comprenant des représentants des diverses administrations, de manière à éviter les répercussions fâcheuses que pourrait avoir une révision effectuée par une commission trop réduite.

*
* *

Parvenu au terme de la tâche que nous nous étions tracée, nous nous rendons bien compte que nous n'avons point épuisé le sujet des dépenses communales et que notre étude présente des imperfections et laisse peut-être de côté des points qu'il y aurait intérêt à examiner complètement.

Nous n'avons d'ailleurs point la prétention d'apporter une solution complète et définitive du problème complexe et délicat de la répartition des dépenses publiques entre les collectivités intéressées.

Mais si, en appelant, après beaucoup d'autres, l'attention sur la situation particulièrement difficile des finances communales, nous avons pu contribuer, si peu que ce soit, à démontrer l'urgence qu'il y a à venir au secours des budgets municipaux et à hâter les décisions qui leur apporteront quelque soulagement, nous serions amplement récompensé de notre effort.

VU : *Le Doyen,*

J.-G. FERRON.

VU : BON A IMPRIMER :

Le Président.

J. BENZACAR.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Bordeaux, le 11 janvier 1933.

Le Recteur de l'Académie,

R. TERRACHER.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs. (Délibération de la Faculté du 12 août 1879.)

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX. — Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française. Paris, Rousseau et C^{ie}, 8^e édit., 1927.
- ASSEMAT. — La crise des finances communales et départementales. Berger-Levrault, 1930.
- BONNARD. — Précis élémentaire de droit administratif. Sirey, 1926.
- CARPENTIER (G. LE). — Le problème des finances locales en France. Librairie Marcel Rivière, Paris, 1932.
- DALLOZ. — Code administratif. Traité pratique de droit municipal.
- DESBATS. — Le budget municipal. Thèse Bordeaux, 1894.
- HAURIU. — Précis de droit administratif, 10^e édit., Sirey, 1921.
- MASPETIOL et LAROCHE. — La tutelle administrative. Sirey, 1930.
- MORGAND. — La loi municipale. 10^e édit., Berger-Levrault, 1923.
- ROUJOU. — Le budget communal. Régime financier des communes. Direction des Publications administratives, Paris, 1925.

Journaux et Revues.

- Journal officiel*, Débats parlementaires et Documents parlementaires, Chambre et Sénat.
- Le Moniteur de Paris*, 124, rue Montmartre, Paris.
- L'Etat moderne*, 11, rue Marsollier, Paris.
- L'Action communale*, 110 bis, Grand Rue, Maisons-Alfort (Seine).

Pièces justificatives.

- Budgets, comptes, livres de comptes de la ville de Bergerac de 1912 à 1931.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS. — Le problème des finances communales.	1
PREMIERE PARTIE <i>Les dépenses communales en général.</i>	
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. — Dépenses obligatoires et dépenses facultatives	7
SECTION I. — <i>Dépenses obligatoires</i>	8
§ 1. — La loi du 5 avril 1884	8
§ 2. — Lois antérieures à 1884	13
§ 3. — Lois postérieures à 1884	23
SECTION II. — <i>Dépenses facultatives</i>	41
SECTION III. — <i>Les régies municipales en général</i>	43
SECTION IV. — <i>Essai de classement des dépenses municipales obligatoires ou facultatives</i>	59
CHAPITRE II. — Dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires. — Budget supplémentaire	70
§ 1. — Dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires ..	70
§ 2. — Budget supplémentaire	72
CHAPITRE III. — La variation des dépenses communales se produit constamment dans le sens de l'augmentation. Les causes de ce fait	74
SECTION I. — <i>Généralités</i>	74
SECTION II. — <i>Des causes de l'augmentation des dépenses communales</i>	77

	Pages
<i>Première cause.</i> — Dépréciation de la monnaie	77
<i>Deuxième cause.</i> — Paiement par les communes de dépenses qui devraient être payées par l'Etat; motifs de cette procédure	78
Premier motif : Gêne du budget de l'Etat.....	79
Deuxième motif : Espoir que les collectivités locales seront moins généreuses en matière d'assistance	81
Troisième motif : Travail trop hâtif du législateur.	84
Quatrième motif : Certains services ne peuvent être assurés qu'avec le concours des administrations locales	85
<i>Troisième cause.</i> — Développement de l'activité des administrations locales. — La « Prodigalité » des autorités locales	88
<i>Quatrième cause.</i> — Les conséquences de la guerre de 1914-1918	92
Les fondations charitables, loi du 21 juillet 1927.	96
<i>Cinquième cause.</i> — Progrès sociaux et autres	98

DEUXIEME PARTIE

Les dépenses de la ville de Bergerac depuis 1912 jusqu'à 1931; Introduction.

CHAPITRE I. — Dépenses ordinaires	104
SECTION I. — <i>Frais d'administration</i>	105
Considérations générales	122
La recette municipale	125
Le secrétariat de la mairie	128
Causes locales d'augmentation du travail du secrétariat de la mairie	131
Causes générales d'augmentation des dépenses et du travail du secrétariat de la mairie	133
SECTION II. — <i>Police municipale</i>	139
Traitement du commissaire de police	141
Traitement des agents et gardes champêtres	142
SECTION III. — <i>Sapeurs-pompiers</i>	147
SECTION IV. — <i>Régies municipales</i>	150
La suppression de l'octroi	156
Les services organisés en régie	158
La variation des dépenses depuis 1928	160

	Pages
SECTION V. — <i>Assistance et hygiène publiques</i>	163
L'assistance aux vieillards	167
L'assistance médicale gratuite	170
Les contingents d'assistance, depuis 1928	181
SECTION VI. — <i>Entretien des propriétés communales</i>	184
SECTION VII. — <i>Voirie urbaine et chemins vicinaux</i>	186
L'enlèvement des ordures ménagères	192
SECTION VIII. — <i>Subventions</i>	197
SECTION IX. — <i>Instruction publique</i>	200
§ 1. — Collège de garçons	201
§ 2. — Collège de jeunes filles	206
§ 3. — Enseignement technique et enseignement primaire. — Bibliothèque municipale	207
SECTION X. — <i>Dépenses imprévues, fêtes publiques et commémorations</i>	214
SECTION XI. — <i>Dépenses spéciales</i>	215
La révision des cahiers des charges du gaz et de l'électricité	219
SECTIONS XII A XIV. — <i>Collèges et crèche</i>	225
CHAPITRE II. — <i>Dépenses extraordinaires</i>	226
La dette communale	232
CHAPITRE III. — <i>Dépenses supplémentaires</i>	234
SECTION I. — <i>Restes à payer</i>	234
SECTION II. — <i>Crédits nouveaux ouverts au cours de l'exercice</i>	235
CHAPITRE IV. — <i>Aperçu d'ensemble sur les dépenses de la ville de Bergerac de 1912 à 1931</i>	239

TROISIEME PARTIE

Le projet de loi portant réforme des finances départementales et communales. — Conclusion générale. — Généralités.

CHAPITRE I. — <i>Le projet de la commission d'administration générale, départementale et communale</i>	251
SECTION I. — <i>Dépenses d'administration générale de justice, de sécurité, de police et d'enseignement</i>	251

	Pages
SECTION II. — <i>Dépenses résultant de l'applications des lois sur l'assistance obligatoire</i>	263
SECTION III. — <i>Dispositions diverses (dépenses obligatoires pour les communes)</i>	270
SECTION IV. — <i>Mesures déjà prises en faveur des budgets communaux et appréciation générale du projet</i>	273
CHAPITRE II. — Conclusion générale	277
BIBLIOGRAPHIE	294

ERRATA

Page 27, 15^e ligne, *au lieu de* : villages où dans le voisinage des habitations toutes les, *lire* : relative à la protection de la santé publique, rend obligatoires les.

Page 42, 26^e ligne *in fine*, *au lieu de* : deux points, *mettre* : un seul point.

Page 52, 6^e ligne, *au lieu de* : jurisprudence, *lire* : jurisprudence.

Page 177, 13^e ligne, *enlever la parenthèse avant le mot* : Lajugie.

Page 190, 15^e ligne, *après le mot* : francs, *il faut* : deux points, *au lieu de* : point virgule.

Page 272, 16^e ligne, *au lieu de* : hôte de ville, *lire* : hôtel de ville.

» 23^e ligne, *au lieu de* : 30 juillet 1837, *lire* : 18 juillet 1837.

Page 276, 12^e ligne, *au lieu de* : proportions, *lire* : propositions.

Page 298, 22^e ligne, *supprimer le mot* : introduction, et *ajouter en ligne supplémentaire* : Introduction. 101.

Page 299, 31^e ligne, *supprimer le mot* : Généralités, et *ajouter en ligne supplémentaire* : Généralités. 247.

